

سیاست خارجی آمریکا

الگو و روند

چارلز دبلیو. کگلی
اوجین آر. ویتکف

ترجمه: اصغر دستمالچی

دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی

سیاست خارجی آمریکا

الگو و روند

چارلز دبلیو. کگلی
اوجین آر. ویتکف

ترجمهٔ

اصغر دستمالچی

دفتر مطالعات سیاسی و بین المللی
تهران ــ ۱۳۸۸

فهرستنویسی پیش از انتشار

کگلی، چارلز، ۱۹۴۴ - م. Kegley, Charlez W

سیاست خارجی آمریکا (الگو و روند) / چارلز دبلیو. کگلی، اوجین آر. ویتکف؛ ترجمه اصغر دستمالچی؛ [برای] دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی. - تهران: وزارت امور خارجه، مرکز چاپ و انتشارات، ۱۳۸۲.

بیست و شش، ۸۶۰ ص. مصور.

بها: ۱۲۵۰۰۰ ریال ISBN 978-964-361-157-6:

فهرستنویسی بر اساس اطلاعات فیپا (فهرستنویسی پیش از انتشار)

عنوان اصلی: American Foreign Policy

۱. ایالات متحده - روابط خارجی. ۲. ایالات متحده - سیاست و حکومت. الف. ویتکف، یوجین، ۱۹۴۳ - م. Wittkopf, Evgene R. ب. دستمالچی، اصغر، مترجم. ج. ایران. وزارت امور خارجه. مرکز چاپ و انتشارات. د. ایران. وزارت امور خارجه. دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی. ه. عنوان.

۹ س ۸ ک / E ۷۴۴ ۳۲۷/۷۳

۱۳۸۲

کتابخانه ملی ایران م ۸۲-۱۱۶۹۹

سیاست خارجی آمریکا (الگو و روند)

نوشتهٔ چارلز دبلیو. کگلی، اوجین آر. ویتکف

ترجمهٔ اصغر دستمالچی

چاپ اول: ۱۳۸۲، چاپ دوم: بهار ۱۳۸۴، چاپ سوم: بهار ۱۳۸۸

شمارگان: ۱۰۰۰ جلد

طرح روی جلد: شهرزاد تهرانی

طراحی، لیتوگرافی، چاپ و صحافی:

مرکز چـاپ و انتشـارات وزارت امـور خـارجه

دفتر مرکزی: مینی سیتی، میدان شهید محلاتی، خیابان نخل، خیابان وزارت امور خارجه

تلفن: ۵-۲۲۴۷۲۷۳۲، دورنگار: ۲۲۴۷۲۷۳۶

فروشگاه مرکزی: میدان انقلاب، اول کارگر شمالی، پاساژ البرز، شماره ۱۱

تلفن: ۲۹-۶۶۴۲۹۰۲۸

فروشگاه شماره ۲: تهران، خیابان شهید باهنر، خیابان شهید آقایی

صندوق پستی ۱۹۳۹۵/۴۷۴۶، تلفن: ۲۲۸۰۲۶۶۲

فروشگاه شماره ۳: تهران، انتهای خیابان شهید باهنر، میدان شهید باهنر، تلفن: ۷۱-۲۲۲۹۲۲۷۰

فروشگاه اینترنتی: www.mofa.ir

فهرست خلاصه مطالب

بخش پنجم: منابع حکومتی سیاست خارجی آمریکا

فهرست مطالب

بخش دوم: الگوی سیاست خارجی آمریکا

بخش پنجم: منابع حکومتی سیاست خارجی آمریکا

بخش ششم: نقشها به عنوان منابع سیاست گذاری خارجی آمریکا

چکیده ها، نقشه ها و نمودارها

« چکیده ها »

«نقشـــه ها»

«نمودارهـــا»

« پیشگفتـــــار»

جهـان طـی نیم دهه بعد از آخرین چاپ کتاب سیاست خارجی آمریکا : الگو و روند، تغییرات هـیجان آوری را تجـربه کـرده است. از چـندی پـیش وقتی که طبع چهارم این کتاب در اواخر سال ۱۹۹۰ بـه زیـر چـاپ رفـت، نسـیم تغیـیر در حال وزش بود : دیوار برلن سقوط کرده بود، صدها هزار سـرباز آمریکایـی دفـاع از عربسـتان سـعودی را در برابر تجاوز بیشتر عراق بدنبال تهاجمش به کویت بعهـده گرفتـند، و اتحـاد شـوروی در شـورای امنیـت ملـل متحد با حمایت از کاربرد جمعی زور علیه عـراق بـه ایالات متحده پیوسته بود. ولی حتـــی تغییرات هیجان آمیزتری به دنبال آمد، زیرا نخست امـپراتوری خارجـی شـوروی مضـمحل شـد و سـپس خـود اتحاد شوروی از هم پاشید. ایالات متحده ناگهـان خـودش را در مـبارزه طولانی جنگ سرد با کمونیسم شوروری «پیروزمند» یافت، و به صورت تـنها ابـرقدرت باقـیمانده جهـان درآمد. همچنین جزو فاتحان در جنگ خلیج فارس بود، و این رئیس جمهـور جـورج بـوش را واداشـت کـه مشـتاقانه از نظـم نوین جهانی سخن بگوید که در آن حکومت قـانون تفـوق خواهـد داشت، ولی فوران ناسیونالیسم قومی که اغلب با نزاع خشونت آمیز همراه بود، به سـرعت ایـن امـیدواری را کـه جهان بعد از جنگ سرد، شاهد دنیای منظم تر و صلح آمیزتری خواهد بود ناپدید ساخت.

بـرای تقریـباً نـیم قـرن، جـنگ سرد با اتحاد شوروی سنگ بنای سیاست خارجی آمریکا بوده کـه لاجـرم پایانش نیز بر سیاست خارجی آمریکا تاثیر می گذارد و سئوالات مهمی را درباره نقش این کشور در مسائل جهانی که به سوی هزاره نو می رود مطرح می کند:

□ آیـا مـیراث جـنگ سـرد، متجسـم در مباحثـی چون کمونیسم ستیزی، سیاست سدبندی، فعـال گرایـی جهانـی، اتکای به قدرت نظامی و ترجیح نسبت به شیوه های مداخله جویانه، کماکان بر تفکر سیاست گذاران آمریکایی تاثیر خواهد گذاشت؟

□ آیـا تغیـیرات در سـاختار سیسـتمهای سیاسـی و اقتصادی بعد از جنگ سرد چه چالشها و فرصتهایی را برای ایالات متحده به وجود می آورد؟

□ آیـا مـردم آمـریکا از تحمل بار رهبری به تنگ آمده اند، و برگشت به الگوی تاریخی انزوای کشور از امور جهانی، نه فعال گرایی جهانی را ترجیح می دهند؟

□ آیا رئیس جمهوربه عنوان بازیگر برتر در امور خارجی حکومت باقی می ماند، یعنی تعیین کننده نقش کشور در جنگ و صلح و اولویتهایی که سایر کشورها باید دنبال نمایند؟

□ آیا کنگره حق خودش را با محدود کردن انعطاف پذیری سیاست خارجی رئیس جمهور در غیاب تهدیدات واقعی نسبت به امنیت ملی، با تغییر دادن آمیخته ای از اولویتهای داخلی و خارجی، و با خارج کردن منابع از دسترس عوامل همیشگی سیاسی تثبیت خواهد کرد ؟

□ کوچک کردن تشکیلات دفاعی چه تاثیری را بر توانایی پنتاگون در اعمال قدرت و حفظ منافع کشور و منافع متحدانش وارد می آورد؟

□ آیا نسل سیاست گذاران آتی، که با تفکر سالهای ۱۹۳۰ و ۱۹۴۰ آموزش نمی بینند که واکنش کشور نسبت به چالش شوروی را تعیین می کرد، در پی رهیافتهای افراطی نوی در برابر چالشهایی خواهند بود که ملت در هزاره نو با آن مواجه می شود؟

اینها از جمله پرسشهایی است که چاپ جدید کتاب ***سیاست خارجی آمریکا : الگو و روند*** قصد پاسخ بدانها را دارد.

کمونیسم ستیزی و سدبندی در برابر نفوذ اتحاد شوروی برای تقریباً نیم قرن شاخص سیاست خارجی آمریکا بود، که اولویتها در داخل و همچنین خارج را تعیین می کرد. این اصول، همراه با جهان گرایی، قدرت نظامی و مداخله جویی، به صورت موضوعات دائمی سیاست خارجی آمریکا در آمدند، و در طول دوران نُه رئیس جمهور پی در پی(از ترومن تا بوش) در برابر تغییرات اساسی سرسختی نشان دادند. از اینروی در سراسر جنگ سرد پافشاری و تداوم نشانه بارز سیاست خارجی آمریکا بود و چون سیاستگذاران هم به عنوان مقصود سیاست خارجی و هم به عنوان وسیله،این اصول را دنبال می کردند لذا بصورتی محکم ریشه دوانیدند. کمونیسم ستیزی و سد بندی دیگر بصورت شاخصِ میسر، مفید نیست ولی هنوز سیاست خارجی آمریکا نسبت به تغییری بنیادی مقاوم است. میراث تفکر جنگ سرد هنوز علیرغم تغییر و دگرگونی بر الگوهای گذشته اصرار می ورزد، ولی ثبات و تداوم سیاسی نیز از اصول، ارزشها و منافع پابرجای ملت ناشی می شود : صلح و رفاه، ثبات و امنیت، دمکراسی و دفاع، اینها به نوبه خود توسط روند سیاست گذاری تقویت می شود- «سیستم» در داخل و خارج و افرادی که تصمیم می گیرند و نقشهایی که آنها بعهده دارند(آنگونه که در قسمت منابع سیاست خارجی امریکا توصیف و توضیح می گردد). این عوامل چهارچوب تحلیلی مورد استفاده در این چاپ و چاپ قبلی کتاب را تشکیل می دهند و اینکه منابع

پـنجگانه بیـن المللـی، اجتماعـی، حکومتـی، نقـش، و فـردی بطـور دسته جمعی بر تصمیمات درباره اهداف سیاست خارجی و وسایل منتخب جهت تحقق آنها نفوذ می گذارند.

اگـر چـه ما ساختار کلی و رئوس مطالب چاپ قبلی "سیاست خارجی آمریکا : الگو و روند" را حفـظ کـرده ایـم، امـا چـاپ کنونی تفاوت اساسی نسبت به چاپهای پیشین دارد. کسانیکه با چاپهای پیشـین آشـنایی دارنـد، نخسـت در خواهند یافت که طرح کتاب به گونه ای تغییر یافته تا آنرا بیشتر قـابل اسـتفاده دانشـجویان سـازد. یـک فهرسـت لغـات و اصـطلاحات دشـوار بـه عنوان تکمله کمک آموزشـی گنجانـیده شـده اسـت. قالـب زمانـی و مطالب محتوایی آن نیزتجدید جهت یافته است. این تغیـیرات بـه ویژه در فصل ۳ مشهود است، جائی که نکات و مطالب دائمی در سیاست خارجی آمریکا - کـه ریشـه اش در روزهـای اولـیه جمهـوری قـرار دارد -مورد استفاده قرار گرفت تا ارزشها و منافع کشـور را روشـن سـازد و میراثـی را نشـان دهـد کـه سـبب شکل گرفتن بحثهای معاصر در خصوص سیاست خارجی آمریکا می شود.

مـا ایـن بحـثها را بـه صـورت مـبارزه و رقابـت مـیان بیـن المللـی گرایان و انزواجویان و بین واقعگـرایان و آرمانگـرایان - و در مورد اخیر در واقع رقابتی بین قدرت و اصول - مجسم ساختیم. این تغیـیرات، جـنگ سـردرا در چهـارچوب تاریخی و نظری وسیعی قرار می دهد که آنرا به عنوان بخشی از الگـوی اخـتلاف و همکـاری کـه سیاست جهان را تعیین می کندو نه یک انحراف تاریخی را،ترسیم می کند.

مـا در فصـول بعـدی بـاز هم به رقابت بین قدرت و اصول می پردازیم، زیرا که اکنون در قالب تاریخـی طولانـی تـری از گذشته به موارد تاریخی توجه می کنیم. مثلاً فصل ۶ ، با مطالب تاریخی در خصـوص نظـام چـند قطبـی اغـاز مـی شـود کـه در آن ایـالات متحده تولد یافت و سپس شامل نظر واقعگرایانه نوی راجع به تاثیر چند قطبیت نوظهور بر آینده سیاست خارجی آمریکا می شود.

از آنجـا کـه هـدف روز آمدکـردن محتوای تحقیقی و اساسی کتاب را در نظر داشتیم تغییرات بـی شـمار دیگری نیز بوقوع پیوسته است که هم منعکس کننده تحولات پایان جنگ سرد باشد و هم تغییراتـی را کـه ایالات متحده در سپیده هزاره نو با آن مواجه می شود، در بر بگیرد. فصلهای ۸و۹ نیز تجدیـد سـازمان یافـته انـد تا به آنها جهت گیری ادراکی دقیقتری داده شود. فصل ۸ اکنون خصائص اجتماعـی را بررسـی مـی کـنند و فصل ۹ به اینکه چگونه این خصائص در روند سیاسی موثر واقع می شـوند، مـی پـردازد. فصـول ۴ و ۵ دربـاره ابـزار سیاست خارجی آمریکا اینک متضمن توجه به تمایل

گسترده ای است جهت کاربرد تحریم تا زور، به منظور تاکید بر رهیافتهای چند جانبه تا یکجانبه برای حل و مدیریت اختلاف، و مداخله در خارج از کشور برای اغراض انساندوستانه علاوه برمنافع تنگ نظرانه تر ملی. مفید بودن ابزار جدید و قدیم سیاسی تشکیل دهنده رقابت و مبارزه بین کنگره و رئیس جمهور و نگرانیهای موجود راجع به نقش بعد از جنگ سرد سازمانهای بوروکراتیک در تعیین و اجرای سیاست، مباحث مورد بررسی در فصول ۱۱و۱۲و۱۳ می باشند.

جهت گیری ادراکی فصل ۷ نیز تغییر یافته است. با توجه به نظریه ثبات قدرت مسلط، ما اکنون می پرسیم که چگونه موقعیت متغیر ایالات متحده در اقتصاد سیاسی جهان، هم بر سیستم و هم بر علاقه و توانایی ایالات متحده در اعمال رهبری تاثیر می گذارد. تغییر پدید آمده در این فصل، با پژوهش اخیر و دگرگونی بعد از جنگ سرد از موضوعات استراتژیک جغرافیایی به اقتصاد جغرافیایی سازگاری دارد.

این کتاب همچنین منشور تئوریک با اهمیتی را فراهم می آورد که از طریق آن می توان سیاستهای اقتصاد خارجی دولت کلینتون، اقدامات و استراتژیهای مدیریت را مورد بررسی قرار داد. قسمت اخیر الذکر در فصل ۱۰ مورد غور قرار گرفته است. در آن جا همچنین با توجه به مدلهای تاریخی راه حل چالشهای اخیر نسبت به تفوق نقشهای سیاست داخلی و خارجی رئیس جمهور مطالعه می شود. ما تحقیق بیشتری در خصوص مدیریت سیاست خارجی دولت کلینتون را در فصل ۱۴ بعمل می آوریم، که نیز شامل مطالعه مورد خاص منش ریاست جمهوری کلینتون می گردد.

آنچه گفته شدصرفاً موارد معدودی از تغییرات بزرگ و کوچک بسیاری است که در چاپ جدید ***سیاست خارجی آمریکا: الگو و روند*** اعمال شده است. تغییر دنیا و دگرگونیهای اتفاق افتاده در ایالات متحده ما را ناگزیر از اعمال آن تغییرات در کتاب کرد. با این حال ما در برداشت خودمان از آنها توسط اشخاص بیشماری که نسبت به این کتاب از زمان نخستین چاپ آن در ۱۹۷۹ اظهار علاقه و همکاری کرده اند، راهنمایی شدیم. این همکاری و مشارکت به گونه های متعدد بوده است، از جمله: انتقادات توضیحی و مفصل، ارزیابی روی «کارتهای اظهارنظر» که به ناشر فرستاده اند، افکار و ایده هایی که با نمایندگان فروش انتشارات سنت مارتین در میان گذاشته شده است، ارزیابیهای دانشجویان و سایر طرق دیگر. تمامی اینها، کوشش ما را جهت فراهم آوردن یک پژوهش عالی تر و وسیله آموزشی و تعلیمی موثرتر بیشترکرد. دین معنوی ما همچنین در

کتابـنامه مشـهود است که رو به تزاید است، چرا که محققان در زمینه های متعددی به وسعت و عمق فهم ما از سیاست و روند سیاست خارجی آمریکا می افزایند.

مـا تشـکر و سپاس خود را از افراد بسیاری که نامشان در پیشگفتار چاپهای قبلی آمده مجدداً یـادآور مـی شویم. با وجود این، کسان دیگری نیز وقت و فکر خود را به چاپ حاضر اختصاص داده اند کـه مـا خرسـندیم از آنـان قدردانی کنیم. کسانی همچون: لین براون (دانشگاه فلورایدا)، دن کالدول (دانشـگاه پپردیـن)، الـن.سـی.کولـی یـر(کتابخانه کنگره)، وینسنت دیویس (دانشگاه کنتاکی)، محمد اسـلام (دانشـگاه ایالـت لوئـیزیانا)، کریسـتوفرکوتز (دانشـگاه ایالـت لوئـیزیانا)، دیو لی من (تلویزیون دبلـیو.بـی. آر. زد،بـاتون روگ، لوئـیزیانا)، ویلیام واتس (پوتوماک آشوسیتد).علاوه بر اینها کوشش دون رایزمـن، سـردبیر اجرایـی در انتشـارات سـنت مارتین نیزگرانقدر است چرا که بدون حمایت و تشویق وی، کـار ایـن چـاپ بـه سامان نمی رسید. از دگر سو،صبر و شکیبایی حرفه ای دوگ بل در انتشارات سـنت مارتیـن و دولـورس و ولف در خدمات تولیدی یورک نیز موثر در به ثمر رسیدن این کتاب بود که از همه این عزیزان تشکر و قدردانی می شود.

چارلز دبلیو، کگلی

اوجین آر، ویتکف

« درباره نویسندگـــان »

چارلــز دبلــیو کگلــی جونــیور، دکترایش را از دانشگاه سیراکیوز دریافت داشت و در حال حاضـر وی اسـتاد روابـط بین الملل در دانشگاه کارولینای جنوبی است. کگلی به عنوان رئیس انجمن مطالعـات بیـن المللی (۱۹۹۴-۱۹۹۳)، مشـاغلی را در دانشگاه جورج تاون، دانشگاه تکزاس، دانشگاه روتجـر و دانشـگاه خلـق چیـن دارا بـوده اسـت. وی ویراسـتار کـتاب ***جدالها در تئوری روابط بین المللـی : واقعگرایـی و چالش نو لیبرالی*** (انتشـارات سنت مارتین ۱۹۹۵) و ***صلح طولانی بعد از جــنگ*** (هارپرکولنـیز ۱۹۹۱) بـوده اسـت. وی همراه با گرگوری اِ. ریموند، نویسنده کتابهای ***صلحی چــند قطبــی؟ سیاســت قدرت بزرگ در قرن بیست و یکم*** (انتشـارات سنت مارتین ۱۹۹۴) ***و چــه وقــت اعــتماد نقـض مــی شــود : هنجارهای اتحاد و سیاست جهان*** (انتشـارات دانشگاه کارولینای جنوبی ۱۹۹۰) نیز بوده است.

اوجیــن آر. ویــتکف، دکترایش را از دانشگاه سیراکیوز دریافت کرد و هم اکنون استاد علوم سیاسـی در دانشـگاه ایالتی لوئیزیانا است، پیش از اینها، ویتکف رئیس انجمن علوم سیاسی فلورایدا و رئیس انجمن مطالعات بین المللی/ جنوب بود.

وی همچنیـن مقاماتـی را در دانشـگاه فلورایـدا و دانشـگاه کارولیـنای شـمالی در چاپل هیل داشــته اسـت. ویـتکف نویسـنده کتاب ***صور بین المللی گرایی : افکار عمومی و سیاست خارجی آمــریکا*** (انتشـارات دانشگاه دوک، ۱۹۹۰) و ویراستار چاپ دوم ***«آینده سیاست خارجی آمریکا»*** (انتشـارات سـنت مارتیـن، ۱۹۹۴) ***و مــنابع داخلــی سیاســت خارجــی آمریکا*** (انتشارات سنت مارتین، ۱۹۹۴) است.

کگلـی و ویـتکف، کـتابهای درسـی و خواندنـی زیـادی را بـا هم برای انتشارات سنت مارتین تالـیف و ویراسـتاری کـرده اند که شامل ***سیاست جهان : گرایش و دگرگونی،*** چاپ پنجم (۱۹۹۵) ***؛ آیــنده سیاســت خارجــی آمــریکا*** (۱۹۹۲)؛ ***درک هسته ای : استراتژی، تسلیحات، جنگ،*** چـاپ دوم (۱۹۸۹)، ***مــنابع داخلــی سیاســت خارجــی آمــریکا*** (۱۹۸۸) اسـت. آنهـا همچنیـن ویراستاران ***دستور جهانی : موضوعات و نظرات،*** چاپ چهارم (مک گراو هیل، ۱۹۹۵) نیز بوده‌اند.

فصل اول

تـداوم و تـغییر در سیـاست خارجی آمریکا: معرفی موضوعی

زمانی که آمریکا به موقعیت قدرتی بزرگ دست یا بد دیگر تداوم ثبات رفتار دمکراتیک کشور دشوار خواهد بود.

آلکسی دوتوکویل[1]، ۱۸۳۵

«ما باید در جهت هدفهای پایدار صلح و رفاه، دمکراسی و کرامت انسانی، تغییرات کنونی در جهان را به چالش طلبیم.»

رئیس جمهور ویلیام جفرسون کلینتون[2] ۱۹۹۳

در طول تاریخ، جنگهای بزرگ منجر به تحولاتی در نظام سیاسی بین المللی و تغییراتی در موقعیت دولتها در درون نظام شده است. قرن بیستم نیز ازاین قاعده مستثنی نیست. سه بار طی هشتاد سال، در جنگ جهانی اول، جنگ جهانی دوم و جنگ سرد دنیا مبارزه و رقابت بین المللی را برای کسب قدرت و موقعیتی درحد جهانی و با عواقب آن تجربه کرده است. هر جنگی نیز ایالات متحده را واداشت تا با سرنوشتش- که اهمیت سیاسی، اقتصادی و نظامی اش را در جهان افزایش داد- روبرو گردد.

رؤسای جمهور آمریکا که در روزهای پایانی هر یک از این منازعات، ساکن کاخ سفید بودند تصور مشترکی از آینده کشور داشتند، که زمینه در لیبرالیسم و آرمانگرایی داشت. وودرو ویلسون که تحت رهبری وی ایالات متحده در ۱۹۱۷ وارد جنگ علیه آلمان گردید و به خاطر«جهانی امن برای دمکراسی» جنگید، خواستار جامعه ای از کشورها شد که در نظم نوین جهانی هدفش تضمین «استقلال سیاسی و تمامیت ارضی کشورهای بزرگ و کوچک به طور یکسان» باشد. فرانکلین دی. روزولت، رئیس جمهور ایام جنگ جهانی دوم تا زمان مرگش در آوریل ۱۹۴۵، اساس اخلاقی برای دخالت آمریکا در جنگ جهانی دوم را کوششی دانست به منظور تامین «آزادیهای چهارگانه»: آزادی سخن و بیان، آزادی نیایش، آزادی از فقر و آزادی از ترس.

---

[1] Alexis de Tocqueville

[2] William Jefferson Clinton

وی نیز آنگونه که مورد نظر متفقین بود حامی ایجاد جامعه نوی از **ملل متحد** بود، جهت تامین و حفظ ساختار صلح در زمانی که جنگ علیه آلمان و ژاپن خاتمه یابد. همچون ویلسون، تصور او از جهان بعد از جنگ، تفوق و ترویج اصول حق تعیین سرنوشت و بازار آزاد بین المللی بود. هاری اس ترومن، جانشین روزولت، غالب اندیشه های روزولت را پذیرفت و نهایتاً اصول آن را با تعریف خودش از نظم دنیای بعد از جنگ منطبق ساخت.

در نوامبر ۱۹۸۹ دیوار برلن فروریخت. دیواری که شاید مشهورترین مظهر جدایی شرق و غرب در سالهای جنگ سرد بین ایالات متحده و اتحاد شوروی بود که برای بیش از چهل سال استواربود. در کمتر از یکسال پس از این واقعه عراق به شیخ نشین کوچک صحرائی کویت حمله کرد و ایالات متحده براساس همان اصل امنیت جمعی که ویلسون، روزولت، وترومن پذیرفته بودند با حمایت بی سابقه اتحاد شوروی در شورای امنیت ملل متحد، رهبری را در تجهیز و سازمان دادن پاسخی نظامی به تجاوز عراق بدست گرفت. رئیس جمهور جورج بوش بلافاصله بعد از جنگ علیه عراق، و ظرف یک ماه بعد از فروپاشی اتحاد شوروی و تبدیل شدنش به جامعه سست پیوند کشورهای مشترک المنافع، خطابه وضعیت اتحادیه[1] را ایراد کرد که در آن مکرراً از «قرن آینده آمریکا» سخن گفت. قرنی که در آن «حکومت قانون» در «نظم نوین جهانی» قدرت برتر را خواهد داشت. وی با تحسین از نقش رهبری آمریکا، تاکید ورزید که: «فقط ایالات متحده آمریکا حائز رهبری معنوی و ابزار پشتیبانی آن است». «به عنوان یک آمریکایی، می دانیم که در مواقعی باید گام جلو گذاشته و مسئولیتمان را بار دیگر برای هدایت دنیا از آشفتگی تیره دیکتاتورها، بسوی افق روشنتر ایامی بهتر بپذیریم.»

یکبار دیگر در گذشته، ایالات متحده دعوت برای رهبری و مسئولیت را رد کرده بود. وودرو ویلسون در تلاش برای الحاق ایالات متحده به جامعه ملل ناکام ماند، در جامعه ای که او معمار اصلی اش بود. در این مورد و سایر موارد ایالات متحده از پذیرش چالش دخالت در امور بین المللی که جنگ جهانی اول بوجود آورد، امتناع ورزید و در عوض خواستار بازگشت به الگوی تاریخی انزوا از توطئه های آمیخته با سیاست قدرت اروپا گردید که ویلسون آنرا بعنوان «نظم قدیمی و شیطانی» توصیف کرده بود. نظمی که مشخصه آن «شبکه‌ای از قدرت و سوءظن و وحشت» بود. این استراتژی به از هم پاشیدن نظم و ثبات در دهه بعد از جنگ جهانی اول منجر گردید، که زمینه را برای دومین مبارزه جهانی قرن بیستم جهت قدرت و موقعیت بین المللی فراهم ساخت.

---

[1] The State of Union Address

جنگ جهانی دوم از لحاظ جغرافیایی وسیعتر و از لحاظ نظامی مخرب تر از جنگ جهانی اول بود و سیاست جهان را به نحو برگشت ناپذیری متحول ساخت. موقعیت ایالات متحده در ساختار سیاست جهان نیز شدیداً دگرگون گردید چه، این کشور با قابلیت های بی نظیری از جنگ سربرآورد. در ۱۹۴۷ نویسنده بریتانیایی هارولد ج.لاسکی[1] شرایط نوین سیاسی جهان را چنین توصیف کرد:

« آمریکا جهان را مانند غول عظیم الجثه ای نگهداری می‌کند. نه رم در اوج قدرتش و نه بریتانیای کبیر در دوره تفوق اقتصادیش، هیچ کدام از نفوذی اینقدر مستقیم و تا این اندازه عظیم و فراگیر بهره مند نبودند. نیمی از ثروت دنیا را امروز در دست دارد، حائز بیش از نیمی از ظرفیت تولید گیتی است و بیشتر از دو برابر وارداتش صادر می‌کند. امروز عملاً صدها میلیون اروپایی و آسیایی، کیفیت و نحوه زندگیشان بستگی به تصمیماتی دارد که در واشنگتن گرفته میشود. سرنوشت نسل بعدی وابسته به درایت آن تصمیمات است.» (لاسکی ۱۹۴۷-۶۴۱)

جنگ جهانی دوم نه فقط ایالات متحده را به موقعیت یک ابرقدرت در حال صعود سوق داد، بلکه نحوه ی پاسخ گویی این کشور به چالشهای بعد از جنگ را نیز متحول ساخت. انزواجویی قربانی شد، زیرا رهبران آمریکا و نهایتاً مردم کشور، بین المللی گرایی و فعال گرایی جهانی را پذیرفتند. بینش جدیدی مبتنی بر فرضیاتی درباره سیاست بین المللی، که از تجارب جنگ جهانی و آشوبهای قبل از آن بدست آمده بود. آرمانگرایی ویلسونی راه را به «واقعگرایی» سیاسی داد، که توجهش معطوف به قدرت است نه آرمان. سیاست سدبندی بصورت یک استراتژی جهت مقابله با اتحاد شوروی، در رقابتها برای کسب قدرت و مقام پی گرفته می‌شد، که مستلزم صرف منابع و قبول تعهداتی بود ماورای هر چیزی که کشور قبلاً تجربه کرده بود. قریب چهل سال بعد ایالات متحده از این مبارزه پیروزمند سربرآورد، چرا که نخست، امپراطوری خارجی شوروی و سپس خود اتحاد شوروی فرو پاشید و در همین حال ایدئولوژی کمونیسم نیز دچار بی اعتباری گسترده‌ای شد.

شگفت آنکه، پایان جنگ سرد آن چیزهایی را از میان برداشت که هدف و ساختار سیاست خارجی بعد از جنگ جهانی دوم آمریکا را تشکیل می دادند یعنی: ترس از کمونیسم، ترس از اتحاد شوروی و عزم مصممانه برای مهار هر دو. این باورها همچنین در پذیرش رسوم بین المللی گرایی که توسط مردم آمریکا و بویژه رهبرانشان از زمان جنگ جهانی دوم مورد قبول قرار گرفته بود اهمیت داشتند. اکنون این شاخص‌ها که نمودار درکی مبهم از نظم و انضباط در جهان بودند، از میان رفته است. معدودی افسوس پایان جنگ سرد را می‌خورند ولی بحث گسترده درباره اهداف و ابزار سیاست خارجی آمریکا - نه چیزی غیر از آنچه بعد از جنگ

---

[1] Harold J. Laski

جهانـی اول و دوم اتفـاق افتاد - نشانگر فقدان بینشی مورد قبول درباره سیاست خارجی است. حـالا موضوع مورد سئوال این است که آیا ایالات متحده باید سیاست فعال گرایی جهانی اش را ادامـه دهـد یـا بـاید بـه نوعی از انزواجویی که در گذشته داشت باز گردد؟ آنتونی لیک، مشاور رئـیس جمهـور بـیل کلینـتون در امـور امنیت ملی، آن را در سخنرانی ۱۹۹۳ در دانشگاه جان هاپکیـنز بدیـن عـبارت بـیان داشـت: «چالشـی بنـیادی نسبت به سیاست خارجی برای ایالات متحده در حال ظهور است. چالشی بر سر اینکه ما بهرحال بطور قابل توجهی در خارج از کشور دخـیل و فعـال خواهـیم بـود ... در یک سو حمایت گرایی است و دخالت محدود خارجی؛ در سوی دیگر دخالت فعالانه آمریکاست در خارج بخاطر دمکراسی و توسعه تجارت.»

کلینـتون خـودش بوضوح اظهار داشت که او مانند سلفش جورج بوش، معتقد است که «رهـبری آمـریکا با توجه به تغییر جهانی الزامی است.» او به ترسیم مشابهت های موجود میان چالشـهایی پرداخـت که اکنون ایالات متحده با آن روبرو است. مشابهت هایی در شکل دادن به عصـر بعـد از جنگ سرد با چالشهایی که ترومن و دیگران در شکل دادن به جهان بعد از جنگ جهانـی دوم بـا آن مواجـه بودنـد. با یادآوری اینکه «ما در سومین برهه بزرگ تصمیم گیری در قـرن بیسـتم قـرار داریـم» وی با لحنی هیجان آمیز پرسید، «آیا ما اشتباهات سالهای ۱۹۲۰ یا سـالهای ۱۹۳۰ را بـا برگشـت درونـی تکـرار خواهـیم کرد،یا توفیقات سالهای ۱۹۴۰ و سالهای ۱۹۵۰ را با حرکت بیرونی و بهبود خودمان تجدید خواهیم نمود؟»

در باب اغراض و نقش آمریکا در دنیای بعد از جنگ

آرمانها، اصول و ارزشهایی که بوش وکلینتون برای منطقی جلوه دادن دخالت آمریکا در جهـان بعـد از جـنگ سـرد بـه آن متوسـل شدند بطور خیره کننده ای مشابه آنهایی است که ترومـن جهت تحریک مردم آمریکا برای مبارزات جنگ سرد بکار برد. با آنکه کمونیسم ستیزی، ضـدیت بـا شـوروی و سیاسـت سـدبندی ناپدید شده اند، ولی دلایل اصلی آنها پایدار میباشند. کلینـتون در سخنرانی آغاز ریاست جمهوری‌اش گفت «از اواخر سالهای ۱۹۴۰ ملت ما با تعیین سیاسـت خارجـی کـاملاً جدیـدی بـرای جهانی که بطوری بنیادی تغییر یافته بود، مواجه شد. ایـنک، همانند همتایان خود در آن زمان ما نیاز به طرح استراتژی نوی برای حفظ منافع آمریکا با پی افکندن شالوده های جهانی عادلانه تر و با ثبات‌تر داریم.»

آن مـنافع و شالوده‌ها کدام‌اند؟ اکنون درست مانند اواخر سالهای ۱۹۴۰، آنها عبارتند از صلح و رفاه، ثبات و امنیت، دمکراسی و دفاع. اکنون مانند گذشته تعیین و توجیه آنها وابسته به رهبری امریکا و فعال‌گرایی جهانی است، همانطور که در موضوعات مورد بحث ریاست جمهوری

در چکـیده ۱-۱ نشان داده می‌شود. بنابراین موجب تعجب نخواهد بود، که علیرغم پایان جنگ سرد، پارامترهای اساسی سیاست خارجی آمریکا در برابر تغییر مقاوم باشند، حتی با وجودی که جهـان تجدید سازمان سیاسی مهمی را بخود دیده است. آنطور که وزیر سابق امور خارجه دین راسک خاطر نشان ساخت، « نکات اصلی سیاست خارجی آمریکا کم و بیش دائمی است. آنها از نوع مردمی که ما هستیم ... و از نوع وضعیت جهان نشأت می‌گیرند.» آن دیدگاه شاید توضیح دهـد کـه چـرا سیاست خارجی امریکا برای مدتهای طولانی بدون تغییر مانده است و چرا حتی امـروز، بـا توجـه بـه تغییرات شدید جهانی، تعریف جدید از اغراض و اصول جدید، فرّار و دست نیافتنی است.

منـتقدان و حامـیان سیاسـت خارجی آمریکا بعد از جنگ سرد، بطور یکسان، آنطور که نخسـت توسـط دولـت بوش و سپس دولت کلینتون، تصویر گردید، موجباتی را برای نگرانی در خصـوص جهت و اساس منطقی آن میبینند. برخی آن را به صورت التزام زیاده از حد نسبت به گذشته یعنی « عارضه تنها ابرقدرت باقیمانده» می‌بینند. از این دیدگاه، سیاستگذاران آمریکایی کماکـان بـاور دارنـد کـه «ایـالات مـتحده باید فعال گرا در سیاست خارجی باقیمانده و مهیای مداخلـه در خصوص هر مشکل جهانی باشد» حتی در زمانی که دیگر «سیاست خارجی عرصه ای جهت فعالیت نیست» (کلارک ۱۹۹۳). دیگران در پی آنند که اهداف جدیدی برای سیاست خارجی که درسهای گذشته را فراموش کرده است بیابند.

از ایـنروی در حالـی کـه برخـی رئیس جمهور کلینتون را مورد انتقاد قرار می‌دهند که بـیش از حـد علاقمـند بـه مداخلـه در مـناطق آشوبزده جهان است، دیگران وی را به مناسبت «خـود مهـاری» اش سـرزنش مـی کنند، با این استدلال که او نخستین رئیس جمهوری کشور اسـت که سالهای شکل گیری شخصیتیش از جنگ ویتنام نشأت گرفته نه جنگ جهانی دوم، و توانایـی سیاسـت خارجی به خاطر فلسفه صبر و مدارا، ایدئولوژی کناره‌گیری، و ابزار ضعف، رو بـه زوال گذاشـته است (رودمن ۱۹۹۳). در عین حال بینش لیبرال از یک نظم نوین جهانی که جـورج بـوش بـا غـرور آن را وعـده داد،بـه فراموشـی سـپرده شـده است، زیرا اشاعه سلاحهای هسـته‌ای و مـتعارف، نـزاع قومـی، و طلـوع بلوکهای تجاری منطقه ای در میان سایر نگرانیهای مسـتمر، برخـی را وادار سـاخته کـه این سئوال را مطرح کنند «چه نظم جهانی نوینی؟» (نای ۱۹۹۲). نکـته اصـلی در دیدگـاه کلینـتون از جهان بعد از جنگ سرد اینست که: گیتی بوضوح جـای خطرناکـی اسـت. وی اغلـب اظهـار مـیدارد:« نفـرتهای قومـی، مبارزه مذهبی، گسترش سلاحهای تخریب جمعی، نقض آشکار حقوق بشر در اکناف جهان نیازمند آن است که ما درکی از امنیت ملی داشته باشیم که دفاع ملی ما جزوی تفکیک ناپذیر از آن باشد.» بدین قرار ایالات

متحده خودش را به خاطر رسالت تاریخی متعهد می‌بیند، حتی با وجود اینکه بسیاری از ترسها و استراتژیهای شکل دهنده گذشته اینک ناپدید شده اند.

صحت انتقادات خاصی که متوجه اقدامات اخیر سیاست خارجی آمریکا گردید هنوز مورد بحث و اختلاف است. پردردسرتر از بقیه، اتهام همیشگی یی است که از دو سوی طیف سیاسی وارد می‌شود: اینکه سیاست خارجی آمریکا در عصر بعد از جنگ سرد نتوانسته است با نوآوری به تغییرات شدید جاری و گاهی رادیکال جهان پاسخ گوید.

راسک بلا تردید در این تشخیص صائب بود که «نوع مردمی که ما هستیم» و نوع وضعیت جهان را بعنوان سرچشمه های سیاست خارجی آمریکا دانست، ولی اهداف خاص و ابزار برگزیده شده برای بقای آنها نمیتواند با این افکار برتر، اگر چه ساده، توضیح شود. ما باید خیلی بیشتر درباره جهان بدانیم. درباره آمریکا و نظام حکومتش، درباره رفتار رهبران سیاسی و سایرینی که مسئول سیاست خارجی کشور هستند، و درباره آرمانگرایی و واقعگرایی به عنوان دیدگاههای جهانی رقیب. اگر قرار است بدانیم که چه چیزی سیاست خارجی آمریکا و کیفیات و خصوصیات بنیادی و دائمی آنرا تشکیل می‌دهد این هدف ما در این کتاب است.

چکیده ۱-۱

نکات مهم در سیاست خارجی آمریکا بعد از جنگ: نظرات ترومن، بوش و کلینتون درباره منافع و ارزشهای آمریکا

راجع به فعال گرایی جهانی و رهبری آمریکا

«بعد از هر جنگی ما بطور جدی بر آن شدیم که از جنگهای آینده جلوگیری کنیم. به هرحال ما آموخته ایم که باید حداکثر تلاش را اختصاص به تحقق آن بدهیم ... این بار ما مسئولیتی را به عهده گرفتیم که اعتقاد دارم خداوند متعال خواست که این جمهوری کبیر بعد از جنگ جهانی اول متقبل آن گردد.»

(هاری اس. ترومن، ژانویه ۱۹۴۹)

«ما هرگز نمی‌توانیم با اطمینان بگوئیم که آینده مان بهتر از گذشته خواهد بود. انتخاب ما به عنوان یک ملت روشن است. ما می‌توانیم یا بر زمان خود را موثر باشیم، یا می‌توانیم بگذاریم که زمان سرنوشت ما را تعیین کند. ولی آنها سرنوشت ما را تعیین خواهند کرد اما به بهای سنگینی که از لحاظ اخلاقی، اقتصادی و استراتژیک قابل تصور نیست.»

(جورج بوش، دسامبر ۱۹۹۲)

«ما نمی‌توانیم در خارج قوی باشیم مگر اینکه در داخل قوی باشیم و ما نمی‌توانیم در داخل قوی باشیم مگر اینکه فعالانه در جهان دخالت و حضور داشته باشیم، جهانی که وقایع را برای هر آمریکایی تعیین می‌کند.»

(بیل کلینتون، آوریل ۱۹۹۳)

پیرامون صلح و رفاه

«من در تلاش پی ریزی شالوده یک نظام تجاری جهانی هستم که صلح را تقویت و حفظ خواهد نمود. ما برگشت به نوع تنگ نظرانه ناسیونالیسم اقتصادی را نمی خواهیم که روابط بین المللی را مسموم ساخت و سطح زندگی را در بین دو جنگ به تحلیل برد.»

(هاری اس. ترومن، آوریل ۱۹۴۶)

«در قسمت اعظم این قرن، سرنوشت آمریکا این بوده است که برای آزادی و در برابر عدم تحمل بایستد و بخاطر رهایی علیه فشار و سرکوبی مبارزه کند. اینک در آخرین لحظه، زمانی فرارسیده است که مشتاقان آزادی در سراسر جهان از ثمرات هشیاری و مراقبت ما برخوردار شوند. ما با فرصتی تاریخی روبرو هستیم. نخستین امکان در بیش از نیم قرن جهت بنای صلح دمکراتیک و رفاه برای آمریکا و برای جهان فراهم آمده است.»

(جورج بوش، ژوئیه ۱۹۹۲)

«برماست که از عافیت طلبی بعداز جنگ جهانی اول اجتناب ورزیم. بدون وجود تهدید آنی نسبت به امنیت ما که در پی جنگ جهانی دوم آمد ... رسالت مقدس ما اینست که جهان نوی را برای فرزندانمان بوجود آوریم. دمکراتیک تر، مرفه تر و رهاتر از نفرتهای قدیمی و ابزار نابودی وسیع.»

(بیل کلینتون، سپتامبر ۱۹۹۴)

درباره ثبات و امنیت

«ما به تحقق اهدافمان دست نخواهیم یافت ... مگر اینکه تمایل به کمک به ملتهای آزاد داشته باشیم که نهادهای آزاد و تمامیت ملی شان را در برابر جنبشهای تجاوز کارانه که در پی تحمیل رژیمهای استبدادی هستند حفظ نمایند. رژیم هایی که با تجاوز مستقیم یا غیر مستقیم، بنیادهای صلح بین المللی و بالتبع امنیت ایالات متحده را از بین میبرند.»

(هاری اس ترومن، مارس ۱۹۴۷)

«ما به رهبری در حمایت از آزادی در هر جا که باشد ادامه خواهیم داد. نه به خاطر غرور و نه بخاطر نوع پرستی، بلکه برای سلامت و امنیت فرزندانمان. این یک حقیقت است:

توانایی در تعقیب صلح گناه نیست ؛ انزواجویی در تعقیب امنیت فضیلت نیست.»

(جورج بوش، فوریه ۱۹۹۲)

«هرگاه منافع حیاتی ما مورد چالش قرار گیرد یا خواسته و وجدان جامعه بین المللی به مبارزه طلبیده شود، ما مبادرت به اقدام خواهیم کرد. با دیپلماسی آرام هرگاه میسر باشد، با اعمال زور هروقت ضروری باشد.»

(بیل کلینتون، ژانویه ۱۹۹۳)

در خصوص دمکراسی و دفاع

«امروز وظیفه آمریکائیان اساساً همان است که در زمان واشنگتن بود. ما نیز باید کوشش کنیم که دمکراسی بر قرار باشد و ما باید از آن در برابر دشمنانش دفاع کنیم. وظیفه ما امروز پشتیبانی ازحق سایر ملتها در انتخاب نوع حکومتشان، بهبود استانداردهای زندگیشان و تعیین نوع زندگی یی است که می خواهند دنبال نمایند.»

(هاری اس ترومن، فوریه ۱۹۵۰)

«به عنوان قدرتمندترین دمکراسی جهان، ما به ناچار رهبر و ناظم اتحاد دمکراسیهای جهان هستیم. مسئولیت اصلی برای ثبات موازنه جهانی به عهده ماست.»

(جورج بوش، مارس ۱۹۹۰)

«گسترش دمکراسی یکی از بهترین تصمیمات برای صلح و رفاه و ثبات منطقه ای است که تاکنون گرفته ایم. دمکراسی‌ها علیه یکدیگر مبادرت به جنگ نمی‌کنند، وارد در تروریسم نمی‌شوند، یا آوارگان را به وجود نمی‌آورند. دمکراسی این امکان را فراهم می آورد که متحدان روابط نزدیکشان را علیرغم تغییرات در رهبری ادامه دهند.»

(بیل کلینتون، ژوئیه ۱۹۹۳)

تعریف سیاست خارجی را به عنوان هدفهایی که مقامات یک کشور در پی تحصیل آن در خارج هستند آغاز می‌کنیم، ارزشهایی که به آن مقاصد اهمیت میدهد و وسایل و ابزاری که برای نیل به آنها مورد استفاده قرار می‌گیرد. غرض ما سپس، این است که درک کنیم چگونه و چرا تعامل ارزش ها، مقاصد و ابزار، سیاست خارجی آمریکا را تعیین می‌کند، گاهی سبب ایجاد تغییر و افزایش نوآوری می‌شود ولی معمولاً محدوه کننده توانایی کشور به ابراز واکنش نوآورانه نسبت به چالشهای جدید است، حتی زمانی که مقتضیات و شرایط آن را ایجاب می‌کند. ما توجه خاصی را به دوره ای معطوف می‌داریم که از زمان جنگ جهانی دوم آغاز می‌شود، زمانی که ایالات متحده به عنوان قدرت غالب در سیاست جهان پدیدار شد و مردم آمریکا انزواجویی

را بـه سـود فعـال گرایـی جهانـی رد کـردند. مـا نخست بحث خواهیم کرد که انطباقاتی که در سیاسـت خارجی آمریکا طی جنگ سرد رویداد (تقریباً از ۱۹۴۷ تا ۱۹۸۹) عمدتاً محدود بود به ابزار مورد استفاده جهت نیل به مقاصد همیشگی که بقایش به ارزشهای تغییرناپذیر وابسته بود. از ایـنروی نظـر مـا اینسـت کـه اگـر چـه طـی جنگ سرد تاکتیک‌ها تغییر یافت ولی هدفهای سیاست خارجی آمریکا و ارزشهای وابسته بدان تغییر نکرد.

مـا همچنیـن اسـتدلال خواهـیم کـرد که مجموعه ارزشها و نیروهای سیاسی که ادامه سیاست خارجی آمریکا را طی جنگ سرد میسر ساخت تا زمان حاضر نیز باقی است.

غـرض سیاست خارجی اینست که از عهده اوضاع و احوالی که جنبه خارجی دارد برآید. بدیهـی اسـت کـه ایـن اوضـاع و احـوال در سـالهای اخیر تغییر شدید و بارزی یافته است، ولی ترکیبـی از نـیروهای بیرونـی (بین المللی) و درونی (داخلی) کماکان تعیین کننده این است که چگونـه ایالات متحده نسبت به جهانی در ورای مرزهایش پاسخ خواهد داد. این نیروها قدرتمند هسـتند. بنابرایـن آنهـا توانایـی ایـالات متحده را در واکنش نوآورانه نسبت به نظم نوین جهانی محـدود مـی سـازند. تغییر امکان پذیر است، ولی به دلایلی که در فصول بعدی بررسی خواهیم کرد، به آسانی حاصل نخواهد شد.

در نظر بگیرید، محض نمونه چگونه گذشته آینده را می‌سازد. همانطور که یادآوری شد، کمونیسـم سـتیزی، شـوروی ستیزی و سیاست سدبندی، عناصر تعیین کننده سیاست خارجی آمـریکا در دوره جـنگ سـرد بودنـد. ایـنک همگی آنها به تاریخ پیوسته‌اند. با وجود این شعار و هـیجان آن عصـر پابرجاسـت. ترس از افکار بیگانه، زمانی کمونیسم و اینک بنیادگرایی اسلامی، در تفکـر سیاسـی نفـوذ مـی نمـاید. نـیاز متصـور به نبرد با نیروهای تهدید کننده، زمانی اتحاد شـوروی و اینک ایران و عراق و شاید روسیه ی تجدید حیات یافته، به نحوی فراگیر باقی مانده اسـت. ترجـیح بـه مداخلـه نظامـی برای تحقق اهداف سیاسی زمانی ماهیت کمونیست ستیزی داشـت، ایـنک بـا فهرسـت بیشـتری ادامـه می‌یابد. علاوه بر آن، ایالات متحده حداقل در حال حاضـر، مـتعهد بـه فعال گرایی جهانی باقی می ماند در جهت تعیین نظمی جهانی که موافق با مـنافع و ارزشهایش باشد. صلح و رفاه، ثبات و امنیت، دمکراسی و دفاع. از اینروی فشارهایی که اسـتمرار جـنگ سـرد بـا خـود دارد همـراه بـا بقای آرمان‌ها، اصول و ارزش‌ها حفظ می‌شود، و کماکان می‌رود که سیاست خارجی آمریکا در زمان بعد از جنگ سرد را نیز مشخص نماید.

الگوها در سیاست خارجی آمریکا

عـزم سیاسـت گذاران آمریکایی طی دوران جنگ سرد به سدکردن توسعه نفوذ شوروی

مثال روشنی است از تعاملات ارزشهای پایدار، اهداف دائمی و تاکتیکهای متغیر. با این باور که کمونیسم شوروی یک ایدئولوژی بیگانه بود که شیوه زندگی آمریکا را مورد تهدید قرار می داد، رئیس جمهور ترومن، که بانی و مبتکر استراتژی سدبندی بود، درصدد ممانعت از مشارکت اتحاد شوروی در امور جهانی و افزایش قدرت آن برآمد.

تحت رهبری دوایت آیزنهاور، استراتژی «لبه جنگ هسته‌ای» یعنی تهدید به بالابردن خصومت تا آستانه خطر جنگ هسته‌ای مورد تاکید بود، چون ایالات متحده نه در پی محدود کردن رفتار شوروی بلکه خواهان مجبور کردنش به شیوه های خاصی بود. «همزیستی رقابت آمیز» تحت رهبری جان کندی و لیندون جانسون مورد عمل قرار گرفت، زیرا قابلیت های نظامی شوروی افزایش یافته بود. سیاست لبه جنگ هسته‌ای آیزنهاور و تهدید به تلافی وسیع هسته‌ای به نوعی بازدارندگی معروف به «انهدام تضمینی» تغییر پیدا. کرد تحت رهبری ریچارد نیکسون، جرالد فورد و جیمی کارتر، «تنش زدایی» قاعده اصلی شد، با سیاست سدبندی که اینک به واسطه استراتژی پیوند دنبال می‌گردید که بیشتر در صدد پاداش دادن به رفتار همکاری کننده شوروی بود تا ارعاب رهبران شوروی از طریق دیپلماسی اجبار. اینکه رهبران شوروی، مانند همتایان آمریکائیشان می‌توانستند مورد اعتماد باشند، گشایش جدیدی بود.

رونالد ریگان، طی نخستین دوره ریاستش، به رهیافتی مبارز و مقابله جویانه نسبت به سدکردن توسعه طلبی شوروی بازگشت هنگامیکه وی اتحاد شوروی را به عنوان امپراتوری شریر توصیف کرد. طی دوره دوم، به هرحال ریگان نیز بیشتر به شیوه های مصالحه جویانه در قبال خصم تاریخی رو آورد. از آنجا که تغییرات شدیدی در خود اتحاد شوروی و سیاست خارجی اش استمرار داشت، جورج بوش ابراز امیدواری کرد که «بسوی ماوراء سدبندی حرکت کنند.» معذلک وی با احتیاط وا خودداری پیش رفت و هرگز هدف سدبندی نفوذ شوروی در امور جهانی را کاملاً ترک نگفت. از اینروی، در حالیکه تاکتیکهای سیاست سدبندی در طی زمان متحول می‌شد، اصول اولیه‌اش و محوریتش در هدف سیاست خارجی پابرجا ماند. در واقع سدبندی اتحاد شوروی به عنوان هدف درجه اول سیاست خارجی آمریکا، طی دوران نُه دولت پشت سرهم و تا پایان جنگ سرد، علیرغم تغییرات فوق العاده در اوضاع و احوال خارجی و داخلی کشور باقی ماند. وزیر سابق امور خارجه - هنری کیسینجر(۱۹۹۴b) - خاطر نشان می سازد که درباره سدبندی که طی چهار دهه، سیاست خارجی دوران جنگ سرد آمریکا را تعیین می‌کرد «عدم توافقات تاکتیکی وجود داشت» ولی چالشی نسبت به مفهوم اصلی آن نبود. اگر بخواهیم از یک سو اثرات متقابل بین مقاصد، ابزار و ارزشهای سیاست خارجی را درک کنیم که بقای سیاست خارجی بدانها وابسته است و از سوی دیگر بدانیم چگونه و چرا ایالات متحده به

تحـولات آشکار جهانی به طریقی واکنش نشان می‌دهد که خواهد داد، ما باید دیدگاهی تحلیلی را بـا عطـف توجـه بیشـتر بـه رفتارهای مکرر تا رویدادهای گذرا، برگزینیم. ما در پی درک آن **الگوهـای** مشـخص‌کنـنده سیاسـت خارجـی آمـریکا مـی‌باشـیم کـه در رفـتار کشور در قبال دیگـــران مشـهـــود اســـت. **الگـوی سیاسی** شیوهٔ عمومیت دادن و توصیف کردن نیرو و جهـت کلـی سیاست خارجی است. چنین عمومیت بخشیدنی کاملاً و دقیقاً هر تصمیم سیاست خارجـی و دلایل مضمر در آن را شرح نمی‌دهد. لذا وقتی ما دست به عمومیت سازی می زنیم، مواجه با خطر تحریف تاریخ و ارتکاب خطاهای موردی می‌باشیم. معذلک با عمومیت سازی این توانایـی را بدسـت مـی‌آوریـم کـه بیـن امور معمول و دائمی با امور موردی و موقتی تمایز قائل شویم.

مباحـثه مـا کـه سیاسـت خارجـی معاصـر آمـریکا توسط الگوهای تکرار شده مشخص می‌شود، نه امکان تغییر سیاسی را منکر می‌شود نه سیاست را بناچار به عنوان امری محصور در قـیدهای گذشـته می بیند. ما نمی‌توانیم بپذیریم که آزادی، دمکراسی، رفاه و ارزشهای پابرجای مرتـبط بـه سیاست خارجی آمریکا منتج به هدفها و تاکتیکهای مشابهی صرفنظر از مقتضیات و شـرایط مـی‌گـردد. در عـوض مـا بـر آنیم که اگر فقط به رویدادهایی که رفتار روز به روز روابط خارجـی کشـور را مـی سـازد یـا هـیجان و شعار سیاسی نشانه آنست بنگریم، در معرض خطر ندیدن الگوی کلی قرار داشته و از اینروی نوسانات موقتی را با تغییر پایدار اشتباه می‌گیریم.

شـیفتگی نسبت به وقایع جاری، توانایی ما را جهت دید دراز مدت، و آخرالامر مهمتر از همـه، تحـولات و تشـخیص نقـاط عطفی که موجد گرایشهای جدید می‌باشند، کاهش می‌دهد. معاون سابق وزیر امور خارجه جورج دبلیو. بال به روشنی علیه چنین خطری هشدار می‌دهد:

« متاسـفانه شیوه زندگی ما منجمله بستگی داشتن به تلویزیون و وسایل تصویری بیان، موجـب تقویت توجه محدود اغلب آمریکائیان می‌شود. اقدامات سیاست خارجی جاری ما در هر زمـان توجه عمومی را تنها روی یک مساله متمرکز می سازد، ... معذلک در ادراک لحظه ای و تصـویـــری سیاسـت خارجی ما این خطر جدی وجود دارد که بخش مهمتر تحولات در آمیزه ای از وقـایع نامربوط گم شود. تداومها نامفهوم و عوامل علّی نامعلوم شوند... زیرا ما این فهم را نداریـم کـه امـور از کجـا آغـاز مـی‌شوند یا چرا منتج می‌شوند به آنجایی که هستند. ما توسط وقایعـی که باید قابل پیش بینی بوده باشند شگفت زده می‌شویم. ما غالباً آنقدر توسط نشانه ها و مظاهـر سیاسی تحت تاثیر قرار می‌گیریم - دو رهبر سیاسی با هم دست می‌دهند یا به افتخار هم می نوشند - که نمی‌توانیم آن مظاهر را بعنوان صرفاً تجلیاتی بشناسیم که فقط در جزیی از یک روند بوده و در درون چهارچوب بزرگتری معنا دارند. (بال ۱۹۷۶، ۲۴-۳۲۳)

قیاسی با بازار بورس ممکن است این فکر را روشنتر سازد. در هر یکی از روزها بازار بورس آنطور که، مثلاً توسط میانگین صنعتی داوجونز [1] نشان داده می‌شود، ممکن است بالا یا پائین برود، و اینکه دقیقاً در روز بعد درست مخالف آن روی دهد. معنای چنین نوسانات روزمره ای چیست؟ تعیین اهمیت آن دشوار خواهد بود مگر اینکه ما به این تغییرات طی یک هفته، یک ماه، یا یکسال بنگریم. در اینصورت ما ممکن است متوجه خصوصیات ظهور بازار با رونق (که قیمت و ارزش سهام بالا می‌رود) یا بازار کساد (تنزل ارزشها و قیمتها) شویم. در حقیقت ما ممکن است حتی قادر شویم که برگردیم به نمونه های روزانه بازار سهام و نکته ای را مشخص کنیم که در آن، روند قبلی بازار درهم شکست و الگوی جدید به حرکت افتاد. به هرحال، برآوردها و نمونه های روزانه اغلب به خودی خود کاملاً بی معنی هستند. فقط از طریق چنین شیوه تحلیلی یی با عطف به ماسبق، شخص قادر به درک دگرگونیهای عمده در جهت امر، می‌شود و شاید تعیین نقطه ای که از آنجا گرایش جدید شروع به حرکت می نماید. تا حدود زیادی این شیوه در سیاست نیز مانند بازار درست در می آید. بدون دانستن اینکه ما کجا بوده ایم، دشوار است که تشخیص دهیم به کجا می‌رویم. هم در سیاست و هم در بازار پیش بینی صحیح بی نهایت دشوار است.

قیاس بازار بورس همچنین کمک به روشن شدن چگونگی وقوع تغییر در سیاست خارجی آمریکا می‌کند حتی با وجود اینکه ارزشهای پایه‌ای مانند صلح، آزادی و دمکراسی پایدار می‌باشند. درست همانگونه که گرایش‌ها در بازار بورس ممکن است به خاطر فعالیت روزانه تعداد زیادی از سرمایه‌گذاران دگرگون شود به همین ترتیب نیز، الگوهای نو در سیاست خارجی آمریکا ممکن است به ظهور رسند چون سیاست‌گذاران کشور اولویتهای نوی تعیین و ابزار نوی را تدبیر می‌کنند تا از عهده اوضاع چالش‌کننده جهانی برآیند. اگر چه ما گمان داریم که چنین انطباقاتی اغلب اوقات انحرافی ناچیز و حاشیه‌ای از الگوهای گذشته باشد تا تعدیلات جامع نسبت به مقتضیات جدید، در دراز مدت انطباقات تدریجی می‌تواند منتج به جهت گیری مجدد اساسی گردد. حائز تاکید است که به هرحال ما فقط می‌توانیم به نتیجه گیریهایی درباره تغییر و تداوم در سیاست خارجی آمریکا دست یابیم اگر آن را به عنوان روند پویای تاریخی نگاه کنیم. پدیده‌ای که از میان تعاملات مداوم نیروهای درازمدت و کوتاه‌مدت می‌گذرد. از اینروی ما باید منظری تحلیلی را اتخاذ کنیم که در صدد کشف الگوهای کلی است که غالباً در ورای پرده گوناگونیهای روزبه روز و تفصیلات ناموزون و متغایر وقایع جاری پنهان است. با نگرشی بدین شیوه، سیاست خارجی معاصر آمریکا یک الگوی مهم پایدار و متداوم را پدیدار می‌سازد.

---

[1] Dow Jones Industrial Average

روندهای سیاست خارجی آمریکا

این موضوع که سیاست خارجی آمریکا با تداوم و استمرار اداره شده است ممکن است برای برخی سئوال برانگیز باشد، منجمله آنهایی که ممکن است به ارزشهای اساسی آن علاقمند باشند. در دید ناظر عادی امور بین المللی، تغییر در سیاست خارجی آمریکا بی پایان به نظر می آید. عنوان خبرها به طور معمولی خبر از ابتکارات شجاعانه در سیاست خارجی آمریکا می‌دهند و با اظهار اینکه رهیافتهای نوی نسبت به مشکلات جهان دارد دنبال می‌گردد و اینکه دولت کنونی (هردولتی که باشد) سیاستهای بیهوده اسلافش را به سود برنامه های نوآورانه ای که جهت حل مشکلات قدیمی و جدید طراحی گردیده، رها ساخته است. رویه انتساب نام رؤسای جمهور به سیاستهایی که آنان ترویج می کنند مثلاً سیاست «مرزهای نو» کندی یا «دکترین ریگان» این تصور از تغییر آنی را تقویت می‌کند. پیامهای مبارزات انتخاباتی ریاست جمهوری که توسط رسانه ها انتشار می‌یابد نیز تمایل به آن دارد که تداومهای سیاسی را دچار ابهام سازد و چون هر داعی اداره بیضی[1] شکل برآنست که عنوان خبرها را از آن خود سازد با تاکید در مورد ضرورت تغییر سیاست و توانائیش جهت انجام آن، به اتخاذ مواضع شگفتی دست می زند. کسانی که زمام امور را در دست دارند نیز تاکید می نمایند که چون آنها سیاستهای گذشته را بهبود بخشیده اند، لذا نوید دستاوردهای آینده، انتخاب مجددشان را ضروری می سازد. نتیجه این هیجانات سیاسی به مردم این تصور را می‌دهد که تغییر تقریباً چیزی اتوماتیک است. لذا روندهای دمکراتیک وابسته به چرخه انتخاباتی نوعاً متمرکز بر تغییر می‌شوند نه تداوم، و همچنین است ابتکارات و اظهارات سیاسی جدید هم رؤسای جمهور و هم داوطلبان ریاست جمهوری.

به هرحال، سابقه نشان می‌دهد که توجه مبالغه‌آمیز نسبت به هیجانات سیاسی پُر سروصدا و حرکتهای تند در عمل چه اندازه می‌تواند اشتباه باشد. چنانچه از دیدگاهی درازمدت نگریسته شود، آنچه در ابتدا مانند نقطه عطفی بنظر می‌رسید در اغلب اوقات، چیزی بیشتر از نقطه دیگری نیست که در آن سیاست خارجی آمریکا نتوانست چرخشی داشته باشد. در عوض، سیاستهای موجود باقی می‌ماند چه دولتها نمی‌توانند (شاید عامداً) انعکاس شعارها و کردارهای سیاست قبلی را در گفتار و کردار خود تمیز دهند. این ناظری که ذهن تاریخی دارد هنگام مقایسه سیاستهای جاری با گذشته بلافاصله به تجربه در می‌یابد که آنچه به عنوان یک نوآوری تبلیغ می‌شد چیزی جز حداکثر تغییری در تاکید بر برخی از جنبه‌های سیاست قبلی نبوده است.

---

[1] Oval Office

ایـن فرضیه که ارزشها و اهداف اساسی یی که شالوده سیاست خارجی آمریکا را تشکیل مـی‌دهند نسبت به تغییر مقاوم هستند، این فکر را به خاطر می آورد که چرا علاوه بر شعارهای انتخاباتـی، هـر صـاحب جدیـد اداره بیضـی شـکل چنان وانمود می‌کند، حداقل در آغاز امر که مـی‌توانـد دسـت بـه طـرح نـوآوری سیاسـی یی بزند که منجر به پیدایش عصرنوینی در روابط خارجـی آمـریکا گـردد. ادعـای بـیل کلینتون از این جهت با این سنت طولانی مطابقت داشت. آنطـور کـه او طی نخستین دوره مبارزات انتخاباتی اش وعده دادکه در سیاست خارجی دولتش «تفکر جسورانه نوی» وارد خواهد ساخت. از آنجا که عملا انحراف قابل ملاحظه از جهت تعیین شـده سیاسـت نادر است کلینتون نیز ثابت کرد که مستثنی نمی‌باشد. در واقع وقتی حرکتهای سیاسی روی می‌دهد، آنها به ندرت دائمی می‌باشند: تصورات غالب که فقط به نحوی اعتدالی از مسـیر جـاری اصـلی انحراف پیدا می کنند بیشتر مشخصه الگو هستند، چون ترکیبی از عوامل خارجـی و رونـد سیاسـت خارجی آمریکا در برابر عزیمت تند از گذشته مقاومت می کنند و در عوض «قرارداشتن در مسیر» را ترغیب می نمایند. جوزف اِ. کالیفانو [1]، عضو سابق کابینه جیمی کارتر نسبت به این پدیده نّظری بصیرانه دارد:

> «رؤسـای جمهـور از زمـان روزولـت اساسـاً هـدف های سیاست خارجی مشابهی را در خصـوص مسـائل مهمـی کـه ایـن ملـت در خارج با آن روبرو بود دنبال کرده اند. جائیکه تغییر بوجـود آمده، ... اغلب به طور هیجان آوری بیان شده است. ولی آن تغییر به طور یکنواختی از طـریق توافـق گسـترده و دو حزبی حاصل آمده است... سیاستهای بین المللی بیشتر دولتها بر پایـه اجمـاع ایدئولوژیـک غیرحزبـی و اساسـی‌تـری بنیاد می‌شوند تا بر پایه ویژگیهای فصیح و سـلایق و وسـایل نامـتجانس کـه بیشـتر رؤسـای جمهـور تمـایل بـه نشان دادنش دارند ... تا حـدودی یـک رئـیس جمهـور زندانـی نـیروهای تاریخـی اسـت کـه توجه وی را صرفنظر از هر ترجیحـی کـه در هدفهـای سیاسـی داشته باشد به خود جلب خواهد کرد... هر رئیس جمهور قربانی و در عین حال شکل دهنده حوادث می‌باشد.» (کالیفانو ۱۹۷۵، ۲۴۵و۲۳۸)

عـلاوه بر فشار نیروهای داخلی و تاریخی، رؤسای جمهور برای تداوم و مطابقت به خاطر خـود آن، ارزش قائلند، زیرا در پیگیری ثابت مجموعه مستمری از ترجیحات سیاسی هم منطق وجـود دارد و هـم پاداش. وزیر امور خارجه رئیس جمهور آیزنهاور، جان فوستر دالس، استدلال کـرد «یـک مسـیر ملی یکنواخت و قابل اتکا باید شالوده ای گسترده تر از باورهای ویژه آنهایی داشـته باشـد کـه در هر زمانی زمام قدرت را به دست می‌گیرند». بنابراین، جای شگفتی نیست کـه نخسـتین جملـه سیاسـت خارجـی رئـیس جمهـور منتخب بیل کلینتون نه بر «تغییر» - موضـوعی مهـم در مـبارزه انتخاباتـی اش - بلکـه بـر استمرار تاکید داشت:«من می خواهم که

[1] Joseph A. Califano

مجدداً تاکید نمایم بر تداوم اساسی سیاست خارجی آمریکا و اینکه آرزویم در جهت جلب حمایت دو حزب برای ایفای نقشمان در گیتی می‌باشد.» این گرایش به حفظ نه تغییر هدفهای ملی موجود، حاصل و دنباله سنتی است که طی زمان مراعات شده، و به نحوی شایسته در توصیه هاری ترومن به آیزنهاور که جانشین وی گردید تجلی یافته است: «آنچه من همیشه در ذهن خود داشته ام تداوم سیاست خارجی بوده و هست.»

این نقطه نظرات نشان می‌دهد که در تداوم سیاسی، منفعت سیاسی نهفته است زیرا به مرور ایام، همه کشورها گرفتار دوستی ها، دشمنی ها و تکالیفی می‌شوند که نمی‌توانند با یک اعلام لحظه ای بدون به خطر افکندن امنیت و رفاه شان آنها را کنار نهند. «ملتهای بادرایت منافع ملی شان را هر چند سال مجدداً تعیین نمی‌کنند ... دستاوردهای خارجی به تدریج حاصل می‌گردد، چون یک ملت توانسته است مسیر اقدام را طی مدت زمانی طولانی حفظ نماید.» (دستلر، گلب، ولیک ۱۹۸۴).

حتی در آن موارد که تعدیلات سیاسی به عنوان نتیجه تعاملات ارزشهای پابرجا و هدفهای همیشگی و نیاز به تعدیل تاکتیکها با مقتضیات متغیر روی می‌دهد، حرکت اولیه به پیش نوعاً به صورتی جزئی به وقوع می پیوندد. با تطبیق اندک اندک با واقعیتهای نوظهور. روجر هیلزمن[1] (۱۹۶۷)، مشاور سیاست خارجی در دولتهای کندی و جانسون، خرده گرایی را به عنوان ابزار تعدیل سیاسی بدین گونه توصیف می‌کند:

«تغییرات سیاسی، به جای اینکه از طریق تصمیمات بزرگ بر مبنای گزینه های بزرگ باشد به نظر می‌رسد که از طریق یک رشته اصلاحات جزئی در سیاست موجود صورت می‌گیرد، با سیاست جدید که به کندی و با توقف و با گامهای کوتاه و معمولاً موقتی رو به ظهور دارد، روندی از امتحان و خطا که در آن کژیها و انحراف‌های سیاسی، میل به عقب نشینی دارد و سپس با یک رشته گامهای کوتاه رو به جلو حرکت می‌کند.» چون رهبران باید متداوماً به خواسته‌های جدید پاسخ گویند، تغییرات در سیاست به تدریج روی می‌دهد. به هر حال، این تعدیلات نوعاً تغییر جهت کلی نبوده بلکه تعدیلات جزئی می‌باشند، لذا جهت های اساسی سیاسی دست نخورده باقی می مانند. از این روی الگوی تاریخی رفتار سیاست خارجی با ترجیح تعدیل تدریجی شناخته می‌شود تا تغییر جهت کلی بنیادی. در این مضمون، پایان جنگ سرد - گر چه چالشش رادیکال می‌باشد، - موجب تغییری به طور نسبی اندک گردیده، در اینکه چگونه ایالات متحده در صدد تطبیق با اوضاع و احوال خارجی باشد.

---

[1] Roger Hilsman

الگو و روند در سیاست خارجی آمریکا:
از توصیف تا تحلیل و ارزیابی؛

پایـان جـنگ سـرد خروجـی اساسی از گذشته است. ماهیت جهانی را که اکنون ایالات مـتحده بـا آن روبروسـت به طوری جدی تغییر یافته است. سئوال اصلی برای ایالات متحده در تـاریک و روشـن قرن بیستم این ا ست که آیا به نحوی سازنده سیاست هایش را با پایان جنگ سـرد و تغیـیرات شدید وابسته بدان که اکنون گیتی را در می نوردد، تطبیق خواهد داد. چگونه ایـالات مـتحده می‌تواند به بهترین شکل، تغییر سیاسی داخلی در اروپای شرقی، روسیه و سایر کشـورهای شـوروی سـابق را بـه مـنظور حفـظ منافع و ارزشهای خودش ارتقاء بخشد؟ چگونه ممکـن است ظهور اروپای متحد یا حوزه واحد اقیانوس آرام (پاسیفیک ریم[1]) به عنوان بازیگران قدرتمـند و مسـتقل سیاسـی یـا اقتصـادی در صحنه جهانی بر تعریف و تعقیب هدفها و منافع ایـالات مـتحده تاثـیر گذارنـد؟ چـه استراتژیهایی را ایالات متحده می‌تواند جهت منع گسترش سلاحهای هسته‌ای و سایر سلاحهای با تخریب وسیع دنبال کند؟ یا چه عواقبی تغییرات محیط جهانـی بـر روابـط بیـن ایالات متحده و اقتصادهای در حال رشد دنیای جنوب به وجود خواهد آورد چـون، آنهـا خواهـان تحقـق بخشـیدن به استانداردهای زندگی یی همانند ساکنان ایالات مـتحده می‌باشند؟ توانایی ما به پاسخ گفتن به این پرسشها تا اندازه زیادی بستگی دارد به فهم ما از هم الگو و هم روند سیاست خارجی آمریکا.

ایـن نظـر که سیاست خارجی آمریکا بیشتر با الگوهای تداوم تا تغییر مشخص می‌گردد نیازمند سند و توضیح است. این غرض بخش دوم است، که در آن ما به تعیین و بررسی مقاصد اصـلی که سیاست خارجی آمریکا را در طول تاریخش هدایت کرده اند و ابزار به کار رفته جهت نیل بدانها می‌پردازیم. موضوع مورد بررسی در این فصول این است که چگونه یک ملت می‌تواند بـه بهتریـن نحو بین نیاز به ثبات و تغییر مناسب، حتی در خصوص ارزشهای اساسی اش موفق باشد.

مـا همچنین باید منابع داخلی و بین المللی سیاست خارجی آمریکا را بشناسیم و اینکه چگونـه آنها هم برانگیزنده و هم باز دارنده اقدام سیاست خارجی می‌باشند. این منظور بخشهای سـوم تـا پـنجم اسـت، که در آن ما به بررسی محیط خارجی، صحنه سیاسی داخلی، ساختار و فعالیـت حکومـت، نقشـهایی که سیاست گذاران به عهده می‌گیرند، و خصوصیات خود سیاست گـذاران مـی‌پـردازیم. رونـد سیاسـت گـذاری خارجی در درون این محیط اجتماعی، سیاسی و سـازمانی روی مـی‌دهد. در اینجا ما به بررسی چگونگی همگرایی نیروهای سیاسی بین المللی و

---

[1] Pacific Rim

داخلـی می‌پردازیم که هم توانایی ایالات متحده را افزایش داده و هم باز می دارد در پاسخگویی بـه مسـائل بسـیار مـتعدد که با آن روبرو است. کمک کردن به روسیه، مماشات با ژاپن، متوقف سـاختن گسـترش سـلاحهای هسـته‌ای، تعییـن مجـدد دسـتور کار شمال – جنوب. آنطور که ملاحظـه خواهیم کرد، پا فشاری ارزشهای اساسی به تنهایی نمی‌تواند واکنشهای کُند و با تاخیر کشور به چالشهای کنونی را که با آن مواجه است و جستجو برای سیاستهای نوآورانه که ایالات متحده را از گذشته جنگ سردش دور می‌کند، توضیح دهد. این روند سیاسی خودش نیز نقشی مهـم را در تعییـن سیاسـت خارجـی آمـریکا بـازی مـی‌کند. سوابق، شیوه‌های معمولی تفکر و بیحرکتـی بوروکراتیک نقش مهمی را در روندی ایفا می کنند که اغلب ملاحظه مجدد هدفهای درازمدت و تغییر جهت اساسی در الگوهای موجود را مانع می‌گردد. تا آنجا که آمریکائیان گاهی بـنظر مـی رسند که بدترین دشمنان خود باشند (دستلر، گلب، ولیک ۱۹۸۴). با وجود این، اگر قـرار اسـت کـه تغیـیرات انطباقـی در سیاست خارجی بعد از جنگ سرد آمریکا بوجود آید، آن مـی‌توانـد تـنها از طریق پاسخ خلاق به چالشهای جدید توسط کسانی که در خود روند سیاسی دخالت دارند به ظهور رسد.

ما تحقیق خود را در خصوص منابع سیاست خارجی آمریکا در فصل ۲ آغاز می‌کنیم که در آن چهارچوبی تحلیلی و مفید جهت کشف اثر متقابل الگو و روند در سیاست خارجی آمریکا را فراهم می‌کنیم.

توصیه برای مطالعات بیشتر

Brown, Seyom. *The Faces of Power: Constancy and Change in United States Foreign Policy from Truman to Clinton*, 2nd ed., New York: Columbia University Press, 1994.

Brzezinski, Zbigniew. *Out of Control: Global Turmoil on the Eve of the 21st Century*. New York: Scribner's Sons, 1993.

Destler, I.M., Leslie H. Gelb, and Anthony Lake. *Our Own Worst Enemy: The Unmaking of American Foreign Policy*. New York :Simon and Schuster, 1984.

Mueller, John. *Quiet Cataclysm: Reflections on the Recent Transformation of World Politics*, New York: Harper Collins, 1995.

Nacht, Alexander "U.S. Foreign Policy Strategies", *Washington Quarterly* 18 (Summer 1995): 195-210.

Naylor, Thomas H. *The Cold War Legacy*. Lexington, Mass.: Lexington Books, 1991.

Oye, Kenneth A., Robert O.Lieber, and Donald Rothchild, eds. *Engle in a New World: American Grand Strategy in the Post-Cold War Era.* New York: Harper

Collins, 1992.

Rosecrance, Richard, and Arthur A. Stein, eds. The *Domestic Bases of Grand Strategy*. Ithace, N.Y.: Cornell University Press, 1993.

Szulc, Tad. *Then and Now How the World Has Changed since World War II.* New York: Morrow, 1990.

Yankelovich, Daniel, and I.M. Destler, eds. *Beyond the Beliway: Engaging the Public in U.S. Foreign Policy*, New York: Norton, 1994.

فصل دوم

تحلیل سیاست خارجی آمریکا: وجوه متعدد علیت

«برخلاف چهل سال گذشته، وظیفه ای که در برابر ما ... قرار دارد پیچیده‌تر و دقیقتر است. دیگر رفتار زورمندانه، راه حل واحد، یا دکترین فراگیر کمتر مورد پذیرش است.»

(وزیر امور خارجه جیمز[1] بیکر، ۱۹۸۹)

« انجام کاری مهم، همیشه دشوار خواهد بود زیرا به دلایلی امور تغییر نمی یابند از جمله اینکه ... منافع و عاداتی هستند که مغایر انجام خواسته مردم در هر سطحی می‌باشند.»

(رئیس جمهور بیل کلینتون، ۱۹۹۴)

چگونه می‌توانیم تفکرمان را سازمان داده و شواهدی را جهت توضیح تداوم و تغییر در واکنش ایالات متحده نسبت به جهان اطرافش جمع آوری کنیم؟ ما باید در پاسخ گفتن به سئوالهای ظاهراً ساده‌ای مانند نیروی محرکه سیاست خارجی آمریکا چیست، تفکری منظم و منسجم داشته باشیم. اینکه چه نیروهایی مشوق یا مانع از تغییر در آن می‌باشند؟ برای تسهیل روند آن تفکر ما چهار چوبی را بکار می بریم که نخست، توسط دانشمند علوم سیاسی جیمز. ان. روزنو[2] (۱۹۸۰-۱۹۶۶) پیشنهاد شد که تمامی نیروهای بالقوه نافذ در سیاست خارجی کشور را به پنج *مقوله منبع* گروه بندی کرد: محیط خارجی (جهانی)، محیط اجتماعی کشور، عرصه حکومتی که در آن سیاست گذاری انجام می‌گیرد، *نقشهای* به عهده گرفته شده توسط سیاست گذاران و خصوصیات *فردی* نخبگان سیاست گذار خارجی. هر یک از این مقولات منبع در برگیرنده مجموعه بزرگتری از متغیرها می‌باشد که همراه با مجموعه های تشکیل دهنده سایر مقولات منبع، مسیر اقدام آمریکا در عرصه خارجی را تعیین می نمایند. لذا، جهت درک اینکه چرا سیاست خارجی آمریکا در طی زمان تغییر کرده یا نکرده، ما باید نخست عوامل متعددی را که بر رفتار ایالات متحده در قبال سایرین تأثیر می‌گذارند مشخص و تفکیک نمائیم. این چهارچوب مارا قادر می‌سازد که این وظیفه را به نحو شایسته‌ای انجام دهیم. علاوه

---

[1] James Baker
[2] James N. Rosenau

بـر آن، دسـتورالعملهایی بـرای ارزیابـی اهمیت نسبی عوامل چند گانه که ذیمدخل در عملکرد ایـالات متحده در جهان سیاست می‌باشند بما می‌دهد و نیز برای تشخیص شرایطی که تداوم یا تغییر در عصر بعد از جنگ سرد غلبه خواهد یافت.

منابع سیاست خارجی آمریکا

اسـاس و پایـه فرض چارچوب تحلیلی اینست که هر مقوله منبع می‌تواند به عنوان یک عـامل علّـی تلقـی گردد که بهمراهی با سایر عوامل بر چگونگی رفتار ایالات متحده در سیاست بیـن المللـی تأثیر مـی‌گـذارد. ایـن چـارچوب یک قیف علت و معلولی را از لحاظ نظری فرض می‌کند (کمپ[1] بل و دیگران، ۱۹۶۰) آن طور که در نمودار ۱-۲ نشان داده شده است.

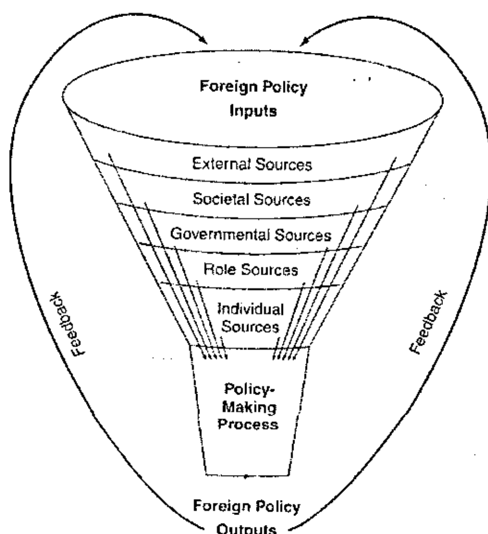
ایـن نمـودار، درون[2] *نهـاده ها* به روند سیاست‌گذاری خارجی را به عنوان مقولات منبع خارجـی، اجتماعی، حکومتی، نقش و فردی در چهارچوب تحلیلی تصویر می‌کند. درون نهاده هـا شـکل و جهت به اقداماتی می‌دهند که ایالات متحده در خارج دنبال می نماید، که می‌توان آن را به عنوان برون[3] *نهاده ها* یا حاصل روند سیاست گذاری خارجی نامید. یعنی رفتار سیاست خارجی آمریکا متغیری *وابسته* است - که ما آرزومند توضیح آن می‌باشیم - از مقولات منبع و مجموعـه متغیـرهای متضـمن در آنهـا کـه **متغیـیرهای مستقل** می‌باشند که رفتار سیاست خارجـی را توضـیح می‌کنند. لذا اصطلاحات «متغیرهای مستقل»، «درون نهاده ها» و «مقولات منبع» همـه ارجـاع بـه نیروهایـی دارنـد کـه تأثـیری علّی را بر مسیر سیاست خارجی آمریکا می‌گذارند. آن سیاست به نوبه با واژه های «برون نهاده‌ها» و «متغیرهای وابسته» بیان می‌گردد. برون نهاده ها (متغیرهای وابسته) در بسیاری از موارد دارای صور چند گانه خواهند بود، ولی ما توجـه اصـلی را معطـوف بـه *الگوهـای* مکـرر رفـتار مـی داریم که عناصر اصلی تشکیل دهنده واکنشــــهای رهـبری آمـریکا بـه چالشهای خارجی می‌باشد که ایالات متحده در محیط بین المللی غالباً پر از خطر با آن مواجه است.

بـه هـرحال، در نظـر داشـته باشید که خواه ما در صدد توضیح یک واقعه مفرد سیاست خارجی باشیم یا یک سلسله از رفتارهای مرتبط، هیچ مقوله منبعی به خودی خود کاملاً نتیجه امـر (بـرون نهـاده) را تعیین نمی نماید. در عوض مقولات به هم وابسته هستند و به طور دسته جمعـی تصـمیمات سیاسـت خارجـی و حاصـل سیاست خارجی را تعیین می‌کنند. آنها به دو

---
[1] Campbell
[2] Inputs
[3] Outputs

طریق این امر را انجام می‌دهند: ۱) با ایجاد ضرورت برای اتخاذ تصمیمات سیاست خارجی که نتیجه‌اش اقدام سیاست خارجی است. ۲) با نفوذ گذاشتن بر روند تصمیم‌گیری که درون نهاده‌ها را تبدیل به برون نهاده‌ها می‌کند.

روند سیاست گذاری چیزی است که درون نهاده ها را تبدیل به برون نهاده‌ها می‌کند. یعنی کسانی که مسئول سیاست خارجی کشور هستند گزینش‌های حقیقی را به عمل می‌آورند که بر سیاست تأثیر می‌گذارد. این روندی پیچیده است به خاطر تعدد شرکت کنندگان و به خاطر اینکه رویه های سیاست گذاری نمی‌تواند جدای از همه منابع بهم مرتبط و وابسته باشد. اینها واکنشهای تصمیم گیرندگان را در خصوص موقعیتهایی که نیاز به اقدام دارد شکل می‌دهد. از لحاظ نظری، می‌توان از روند سیاست گذاری خارجی تصوری به عنوان متغیر *دخیل*[1] داشت که درون نهاده سیاست خارجی را به برون نهاده پیوند می‌دهد. در عمل، بسیار دشوار است که خود درون نهاده‌ها (منابع) را از روند سیاست گذاری که آنها را تبدیل به برون نهاده می‌کند جدا ساخت. به هرحال زمانی که تبدیل صورت می‌گیرد و آنهایی که در مناصب اقتدار هستند گزینش هایشان را به عمل می‌آورند، اقدام خارجی شروع می‌شود در شکل اعلام سیاست و بیانیه ها، یا با اعزام سربازان به خارج و یا اعطای کمک خارجی.



نمودار ۱-۲ منابع سیاست خارجی آمریکا به صورت قیف علت و معلولی

---

[1] Intervening Variable

با در نظر گرفتن این برآیند روند سیاست خارجی می‌توانیم الگوی سیاست خارجی آمریکا را توصیف و تشریح کنیم.

اینک باید روشن باشد که چرا نمودار ۱-۲ یک مدل علّی یا توضیحی را تصویر می‌کند. این نمودار به هر تصمیم سیاسی به عنوان نتیجه رویدادهای چندگانه قبلی که در این قیف انجام گرفته است می نگرد. لذا این مدل به امور و شرایطی می‌پردازد که مقدم بر تصمیمات سیاسی و همچنین انگیزه آن بوده است. (باید به خاطر داشت که بسیار دشوار است خود تصمیم گیری را از شرایط قبلی اش یعنی مقولات منبع تمیز داد) برآیندهای سیاسی بستگی به اتفاقات پیشین در قیف دارد و تأثیر مرکب مقولات منبع، تصمیمات حاصله در روند سیاست گذاری را توضیح می‌دهد.

نمودار ۱-۲ همچنین مبیّن فشارهایی است که تحت آن سیاست گذاران باید عمل نمایند، چون هر یک از منابع به هم وابسته سیاست خارجی آمریکا در درون مجموعه ی خیلی بزرگتر متغیرها «آشیانه» کرده است. این چهارچوب به فرد فرد تصمیم گیرندگان به عنوان افرادی تحت فشار نقش سیاست گذاری شان، نقشهای معین به خاطر وظیفه شان در داخل نهادهای سیاست گذاری خارجی آمریکا می نگرد. آن متغیرهای حکومتی در درون عرصه فراگیرتر اجتماعی قرار می گیرند، که به نوبه در درون یک محیط حتی بزرگتر بین المللی، متشکل از سایر کشورها، بازیگران غیر دولتی و مسائل و گرایشات جهانی عمل می‌کند که ایالات متحده به عنوان یک بازیگر جهانی نسبت بدان واکنش نشان می‌دهد.

درست همانگونه که سیاست گذاران تحت فشار مرکبی از نیروها قرار دارند که بر برآیندهای سیاسی تأثیر می‌گذارد، روندهایی که درون نهاده ها را به برون نهاده ها تبدیل می نماید، ترتیبی زمانی را طی می‌کند. تغییرات در منابع سیاست خارجی آمریکا در زمان (t) اتفاق می افتد، که بر تصمیمات در زمان بعدی (t+1) تأثیر می‌گذارد که منجر می‌شود به برآیندهای سیاسی در زمان بعد تری (t+2). علاوه برآن این برآیندهای سیاسی عواقبی برای خود مقولات منبع در زمان بعد تر دارند (t+3) (زیرا آنها باز خوردی به متغیرهای مستقل می‌دهند)، بنابراین اقدامات سیاست خارجی شرایط منبع را دگرگون می‌سازد که تأثیر بعدی (t+4) بر سیاست‌گذاری می‌گذارد.

رشته تصمیماتی که دولت بوش در ۱۹۹۰ و ۱۹۹۱ گرفت که ایالات متحده را به دفاع از عربستان سعودی در مقابل حمله عراق و به استفاده از زور برای بیرون راندن عراق از کویت واداشت، نشان دهنده این ملاحظات چندگانه در روند سیاست‌گذاری است و اینکه چگونه گزینشهای تعیین شده در یک زمان بر آنهایی که در زمان بعدی اتخاذ میگردد تأثیر می‌گذارد.

زمینه آن تصمیمات بیش از یک دهه قبل آغاز گردید. در اواخر ۱۹۷۹ افراطیون[1] ایرانی سفارت آمریکا در تهران را تصرف کردند و بیش از پنجاه دیپلمات آمریکایی را برای بیش از یک سال گروگان گرفتند. ظرف مدت یک ماه بعد از این واقعه، اتحاد شوروی به افغانستان یورش برد. در واکنش نسبت به این تحولات وزارت دفاع (که عموماً به عنوان پنتاگون به آن اشاره می‌شود) شروع به تهیه طرحی برای انتقال وسیع هوایی و دریایی افراد و تجهیزات نظامی ایالات متحده و استقرار نیروی زمینی، سلاحهای ضد تانک و زره پوشهای سنگین به خاورمیانه علیه یک متجاوز بالقوه کرد، که در آن زمان فرض می شد یا ایران یا شوروی خواهد بود. این طرح، عملیات ۱۰۰۲-۹۰ بود (وودوارد و اتکینسون[2] ۱۹۹۰). لذا تغییرات در محیط خارجی سبب تدارکات در ایالات متحده شد برای آنچه بعداً به صورت پاسخ ایالات متحده به تجاوز عراق علیه کویت در آمد. ما می‌توانیم به این تدارکات به عنوان آنچه در زمان (t) اتفاق افتاد بنگریم.

عراق در اوت ۱۹۹۰ به کویت حمله کرد زمان (t+1). دولت بوش تصمیم گرفت که پاسخ گوید، با ترسیم «مرزی روی شن» و اعلام اینکه این تجاوز «مورد قبول نخواهد بود.» حرکت دولت برای ممانعت از حمله عراق به عربستان سعودی براساس طرح عملیات ۱۰۰۲-۹۰ بنا گردید. از اینروی **عملیات سپر صحرا** آغاز شد زمان (t+2). سه ماه بعد، در نوامبر ۱۹۹۰ بوش اعلام داشت که ایالات متحده تعداد سربازان ایالات متحده در عربستان سعودی را افزایش قابل ملاحظه ای ورای ۲۰۰۰۰۰ نفری که آنجا استقرار دارند خواهد داد تا «قابلیت تهاجمی» آنها بالا رود، زمان (t+3). این امر صحنه را برای اقدام نظامی علیه عراق فراهم ساخت که با حمله هوایی وسیعی در شامگاه ۱۶ ژانویه ۱۹۹۱ آغاز گردید، زمان (t+4). درستی اقدام نظامی نسبت به تداوم کاربرد فشار از طریق تحریم‌ها (که توسط ملل متحد از آغاز بحران تحمیل شده بود) در کنگره مورد بحث قرار گرفت و نیز در سایر محافل در ایالات متحده تقریباً تا ساعتی که پرتاب موشکها و فروریختن بمب‌ها آغاز شد. ملاحظات سیاسی داخلی و نقش شاخه های مختلف حکومت در روند سیاسی از جمله نکاتی بود که بوش به جهت استفاده از زور با آن مواجه بود. به هرحال، در نگاهی به گذشته، روشن است که ترتیب زمانی حوادث به طور قابل توجهی بر گزینش نهایی تأثیر گذاشت. مهمتر از همه تصمیم تبدیل قابلیت تدافعی به قابلیت تهاجمی بود، زیرا توانایی ایالات متحده در تعویض و جایگزینی سربازان در داخل و خارج منطقه خلیج فارس، تصمیم دولت در زمان t+3، به طور عمده‌ای بر تصمیمش برای

---

۱ غرض تصرف لانه جاسوسی توسط دانشجویان پیرو خط امام است. م

2 Woodwood and Atkinson

مبادرت به عملیات طوفان صحرا در زمان t+4 تأثیر گذاشت.

همـان طور که این مثال نشان می‌دهد، مدل تصویر شده در نمودار ۱-۲ هم دینامیک و پویاسـت و هـم علّـی. بـه عبارتی هم اعلام سیاستها و رفتارهای گذشته را توضیح می‌دهد و هم اثراتشـان را بـر گزینشهای سیاسی بعدی روشن می‌سازد. زیرا این مدل از لحاظ تحلیلی به یک بـرهه از زمـان پـیوند نـدارد، کل سابقه تاریخی سیاست خارجی آمریکا قابلیت تحلیل و توضیح براسـاس بینشـهایی را دارد که این مدل پیشنهاد می‌کند. علاوه بر آن، چون برآیندهای سیاسی بـر اهمیـت نسـبی عوامـل تعییـن کنـنده سیاسی در زمان آتی تأثیر می‌گذارد، چگونگی انجام گزینشـهای سیاسـی بـر اساس یک یا چند مقوله منبع در یک زمان می‌تواند با ترکیب متفاوتی در زمان دیگری توضیح شود.

شرح الگوهای سیاسی

بحـث در ایـن نکـته متضمن توضیحی درباره معنای «شرح[1]» و «علت[2]» است که در ایـن کـتاب به کار می‌رود. این واژه ها نیاز به توضیح دقیق دارند زیرا معنا یشان به طور آگاهانه ای پـیوند بـه رهیافـت تحلیلـی و سـطح تجـریدی کـتاب دارد. توضیحات و تصورات متفاوت و متضـادی در بـاره معـنای «شـرح دادن» پدیـده ای وجـود دارد. **حالـت حقوقـی توضـیح** nomological mode of explanation بـرای اغـراض مـا مناسب است. توضیحات حقوقی بیانات شـبیه قـانون را nomos (کلمه یونانی برای قانون است) جهت شرح یک واقعه خاص یا مجموعه ای از وقـایع بکـار مـی‌برد. معمولاً چنین بیاناتی به شرح وقایع می‌پردازد با توسل به عمومیت یا ارجـاع بـه قوانیـن، کـه علـت را به معلول وابسته می‌کند. «دمکراسی ها اختلافاتشان را به طور مسـالمت آمـیزی حـل مـی‌کنند، نه از طریق جنگ» مثالی است از عمومیت دادن، بیانیه شبه قانونـی بـا مـربوط کـردن علـت به معلول. فیصله مسالمت‌آمیز اختلاف معلول است و نوع نظام سیاسـی علـت. رابطـه بیـن علـت و معلول در این بیان خاص شبه قانون همچنین متضمن یک ترتیـب زمانـی است. زیرا حالت فیصله اختلاف بستگی به نوع نظام سیاسی دارد، «علت» دلالت بـر ترتیبـی در زمـان بیـن واقعـه الف و واقعه ب دارد. از اینروی طرز حکومت کردن مقدمه ای اسـت نسبت به گزینش بین جنگ و صلح، همان گونه که مقولات منبع سیاست خارجی آمریکا تصویر شده در نمودار ۱-۲ مقدم نسبت به تصمیمات سیاست خارجی می‌باشند.

بیشـتر اظهارات شبه قانون در علوم اجتماعی فرضیاتی هستند که متغیرهای مستقل را

---
[1] Explanation
[2] Cause

(علل) را بـه متغیرهای وابسته (معلولها) در سطحی از احتمال پیوند می‌دهند(یک). از اینروی ما بـه یقیـن نمـی‌توانـیم بگوئیم که دمکراسی‌ها به اشکال غیر خشونت‌آمیز فیصله اختلاف هدایت می‌شوند، فقط اینکه تمایلی وجود دارد یا به طور مقایسه ای احتمال زیادتری جهت نیل به این نتـیجه در برابـر نـتایج دیگـر موجـود اسـت. آنچه ذیلاً می آید مثالی مربوط به این طرز منطق توضیحی است:

« نمونـهٔ یـک جملـه توضـیحی کلی و تا حدی قابل قبول ممکن است این باشد که از مـیان دولـتهای ملـی که تشکیلات امور خارجی متمایز دارند (که در آن اختیار و اقتدار تصمیم گـیری میان مراکز چندی پخش می‌شوند، نه اینکه در دست یک فرد متمرکز باشند)، ۹۰ درصد تـداوم در رفـتار سیاسـت خارجـی یشـان دارنـد. این یک قانون آماری است بشکلی که اگر الف چنیـن اسـت احتمال همسانی ب (۹۰ درصد) است. اگر کسی بپرسد چرا تغییر دولت از احزاب دمکـرات بـه جمهوریخـواه و بـالعکس در ایالات متحده بر طبیعت سیاست خارجی آمریکا تأثیر زیـادی نگذاشـته است، می‌توانیم به قانونمان برای توضیح آن استناد بکنیم. به موجب این قاعده ۹۰ درصـد دولتهایـی کـه مـتعلق بـه ایـن طـبقه از دولـتها هستند که بوروکراسی های متمایز دارند، تداوم در سیاست خارجی شان را نشان می‌دهند. از اینروی چون ایالات مـتحده تشـکیلات سیاسـت خارجـی مـتمایزی دارد، عضوی از طبقه نخست است و به احتمال زیـاد، ولـی نه به یقین عضوی از طبقه دوم، بدین جهت است که تغییرات در رهبری سیاسی به نظر می‌رسد که اثری بر سیاست خارجی ندارد.

(مک گووان[1] ۱۹۷۵،۶۴)

ایـن مـثال مبیّـن فقـدان تغییرات شدید در الگوی سیاست خارجی آمریکا حداقل طی مـدت جـنگ سـرد و مسـتدلاً در بعـد از آن، مـی‌باشـد بـا اسـتناد به یک قانون کلی که تمایز بوروکراتـیک در تشکیلات امور خارجی را (در وضع تعداد واحدهای مستقل که دارای مسئولیت بـرای تعییـن و اجـرای سیاست هستند) مستقیماً مربوط به تداوم سیاست خارجی می داند. هر چـه دسـتگاه امـور خارجـی مـتمایزتر باشـد، سیاست خارجی با ثبات تر خواهد بود. لذا منطق توضیحی در این مثال نشان می‌دهد که چگونه الگوهای محسوس رفتار سیاست خارجی آمریکا مـی‌توانـد ناشی و متاثر از وجوه سازمانی دستگاه حکومتی - مسئول تعیین و اجرای تصمیمات سیاست خارجی - باشد.

این مثال همچنین بهم وابستگی توصیف (چیستی) و توضیح (چرایی) را نشان می‌دهد، و اینکه چرا توضیح دادن مستلزم تفکر در خصوص شرایط علیتی مجموعه ی پدیده ها است تا دربـاره وقـایع مجـزا. در این کتاب پدیدارهایی که ما در جستجوی توصیف آن می‌باشیم الگوی سیاسـت خارجـی آمـریکا (متغـیر وابسـته مـان) است و ما در صدد بیان آن با استفاده از انواع

---
1. Mc Gowan

توضیحی (متغیرهای مستقل) می‌باشیم که به نام منابع خارجی، اجتماعی، حکومتی، نقش و فردی خوانده می شوند. ارجاع به این منابع چندگانه به طور تاریخی، علاقه مفرط و گسترده به جستجوی یک علت واحد در سیاست خارجی آمریکا را رد می نماید. با مردود دانستن توضیحاتی که در سیاست خارجی آمریکا به دنبال عامل یگانه ای است، ما آنچه را که اغلب به طور ذاتی قانع کننده ترین می‌یابیم، یعنی سادگی را رد می‌کنیم. برای درک پدیدارهای پیچیده اجتماعی و سروکار داشتن با واقعیتی که ذاتاً مبهم است، اکثرا به مفاهیمی متوسل می‌شویم که به طور مصنوعی نظمی را در آشفتگی بدست دهد. مثلا کوشش ها جهت درک منابع سیاست خارجی آمریکا غالباً به توضیحات ساده و لاجرم از لحاظ روانی خرسند کننده ی تک عاملی تقلیل می‌یابد. برخی از تحلیل گران مثلاً، توضیحاتشان راجع به سیاست خارجی آمریکا را بر پایه امری استوار کرده اند که تقریباً به طور منحصر آن را خصوصیات درنده خویی سیستم اقتصاد کاپیتالیستی‌اش می‌بینند. سایرین تقریباً قدرتهای مستبدانه را منسوب به فعالیتهای گروهها ذینفع خصوصی می نمایند که سود شخصی شان را فراتر از منفعت ملی قرار می‌دهند. هردوی این «توضیحات» سیاست خارجی آمریکا ممکن است دارای بخشی از حقیقت باشد و تحت برخی از مقتضیات برای برخی جنبه هایی از سیاست درست تر از توضیحات رقیب به حساب آید. به هرحال چون هریک کاملاً بر توضیح تک عاملی اتکاء می‌کنند در مقابل طیفی از شقوقی که قابل پذیرش به نظر می رسند و در بیشتر موارد اعتبارشان را نمی‌توان مردود شناخت، لذا هیچ یک را نمی‌توان به طور جدی به عنوان توضیح اصلی در نظر گرفت.

سیاستمداران زیرک در جستجوی شکل دادن به افکار عمومی غالباً ازبیانات پر شور و هیجان جهت ترویج مقاصد سیاسی شان بهره می برند. ولی اقدامات سیاست خارجی تقریباً به طور تغییرناپذیری ناشی از منابع چند گانه است. به هرحال ما این اندرز را بخوبی می‌پذیریم که علل چندگانه را در نظر داشته باشیم تا فراتر از شعار، به سوی درک و توضیح پیچیدگی واقعیت برویم.

مردود دانستن توضیحات تک عاملی در سیاست خارجی آمریکا تا حدی مبتنی بر مشاهدات تجربی و تا حدی بر منطقی استوار است که اساس چارچوب تحلیلی را تشکیل می‌دهد. بنابراین بیائید برگردیم به توضیح و تفسیر کاملتری از مقولات منبع که تحلیل توضیحی بعدی ما را سازمان می‌دهد.

نگاهی کلی به مقولات منبع

چارچوب تحلیلی ما، عواملی را که به طور جمعی مؤثر بر سیاست خارجی آمریکا

می‌باشند را به پنج مقوله منبع، گروه بندی می‌کند: محیط خارجی (بین المللی)، سامان اجتماعی در ایالات متحده، تشکیلات حکومتی، نقشهای تقبل شده توسط سیاست گذاران، و خصوصیات فردی نخبگان سیاست گذار خارجی. همانطور که قبلاً ذکر گردید، چنین فرض می‌شود که پنج مقوله منبع جامع و مانع باشند (آنها هر منبع بالقوه سیاست خارجی آمریکا را در بر می‌گیرند) و متقابلاً جدای از هم می‌باشند (یعنی غیر متداخلند). اینک هر یک را با تفصیل بیشتری بررسی می‌کنیم.

منابع خارجی

مقوله منابع خارجی دلالت بر خصوصیات نظام بین المللی و خصائص اقدامات بازیگران دولتی و غیر دولتی تشکیل دهنده آن دارد. این مقوله همچنین تمامی «جنبه ها و سطوح محیط خارجی آمریکا را در بر می‌گیرد که اقدامات انجام یافته در این محیط بر گزینشهای مقامات آمریکایی به نحوی تأثیر گذاشته یا آن را مقید می‌سازد»، «واقعیتهای جغرافیایی و چالشهای ایدئولوژیک متجاوزان بالقوه» که تصمیمات مقامات سیاست خارجی را شکل می‌دهند از مثالهای بارز آن است. (روزنو[1] ۱۹۸۰) لذا مقوله منبع خارجی توجه را به ویژگیهای سایر کشورها، انواع رفتاری که نسبت به ایالات متحده نشان داده اند، و اینکه چگونه این ویژگیها و اقدامات بر رفتار سیاست خارجی مؤثر بوده است، جلب می‌نماید به عبارت روشنتر باید گفت که مقوله خارجی دلالت بر تأثیر وضع دنیا بر ایالات متحده دارد.

چون این مقوله مرکب از بسیاری متغیرهاست (در بردارنده تمامی ویژگیهای مشترک در عرصه جهانی و تغییرات در آن)[دو]، سئوالاتی که مطرح می‌شوند بی‌حد و حصر است: چه نوع حکومتها نظام جهانی را تشکیل می‌دهند؟ آیا آنها متفقند یا متخاصم؟ چند نوع اتحاد رسمی و سایر ائتلافهای نظامی در این نظام وجود دارد؟ آیا آنها قدرت نظامی کافی و انسجام داخلی دارند که مانع از حمله خارجیان گردند؟ چه نوع مسائلی دستور کار جهانی را تشکیل می‌دهد و کدامیک از بسیار دولتهای دیگر، مواضعی مشابه ایالات متحده را دارد؟ آیا بسیاری از سازمانهای بین المللی کنونی از اقتدار و مشروعیتی مستقل از اعضای ملی یشان برخوردار اند؟ آیا نظام حقوقی بین المللی برخی انواع رفتار را به طور مؤثری منع و رفتاریهای دیگر را تشویق نمی‌کند؟ پاسخ به این پرسشها و بسیاری دیگر به طور قابل توجهی بر رفتار سیاست خارجی ایالات متحده (یا بدان خاطر بر رفتار هر کشور دیگری) نفوذ می‌گذارد، از اینروی محیط خارجی از لحاظ تئوریک منبعی توانمند و چند وجهی در سیاست خارجی آمریکا است، و

---
[1] Rosenou

تغییرات در آن ممکن است تغییر در عملکرد خارجی آمریکا را موجب گردد. البته به همین نحو نیز، تغییرات در رفتار ایالات متحده ممکن است بر محیط خارجی تأثیر بگذارد.

مثالهای زیادی در حمایت از این فرضیه موجود است که تغییرات در محیط بین المللی بخصوص در پی جنگ سرد سبب برانگیختن تغییر در سیاست خارجی آمریکا شده است. شکست کمونیسم و اضمحلال اتحاد شوروی باعث شد که ایالات متحده به روسیه اعطای کمک کند، بدین امید که توفیق تجربه اش را در حکومت دمکراتیک تضمین کند. تهاجم عراق به کویت، آنطور که قبلاً یادآور شد. موجب تصمیم به اعزام و استقرار سربازان ایالات متحده برای نخستین بار در خاورمیانه گردید. عزم دولت کلینتون در نیل به توافقی که ایالات متحده، کانادا و مکزیک را در منطقه واحد تجارت آزاد آمریکای شمالی (نفتا) مرتبط سازد تا حدودی بخاطر تقویت قابلیت رقابت اقتصادی ایالات متحده در برابر ژاپن و کشورهای اروپا بود که در حال ساختن حوزه تجارت آزاد خودشان - جامعه اروپا- می‌باشند.

این نظر تازگی ندارد که سیاست خارجی کشور مقید به عواملی است که نسبت بدان خارجی می‌باشند. در واقع، برداشتی تئوریک که بر پیوندی علّی بین نظام بین المللی و سیاست گذاری خارجی آمریکا تاکید می ورزد، سنتی قدیمی است و از طرفداری وسیعی برخوردار است. *واقعگرایان* سیاسی به خصوص استدلال می‌کنند که توزیع قدرت در نظام بین المللی، بیش از هرچیز دیگری، بر چگونگی رفتار کشورهای عضو نظام تأثیر می‌گذارد. کشورها به نوبه برانگیخته می‌شوند تا به سود و نفع خودشان تحصیل قدرت نمایند. زیرا چنین فرض می‌شود که سایر کشورها نیز توسط همان سائقه ها برانگیخته می‌شوند. طریق اصلی درک سیاست بین المللی و سیاست خارجی بر طبق این نظر این است که اقدامات متقابل دولتها در عرصه بین المللی را دنبال کرد یا به عبارت دیگر، نسبت به مقوله منبع خارجی متمرکز گردید (نگاه کنید به والتز ۱۹۷۹ [1] و بحث واقعگرایی سیاسی در فصل ۳).

این استدلال که نیروهای خارجی مؤثر در شکل گیری سیاست خارجی آمریکا می‌باشند مستلزم این است که ما قبول کنیم که اقدامات یک کشور در خارج ضرورتاً تحت تأثیر آنچه دیگران انجام می‌دهند و تغییرات ممکن در محیط بین المللی می‌باشد. متغیرهای خارجی در تعیین حدود امکانات مؤثرند. آنها برخی گزینش ها را حذف و قابلیت سودمندی برخی دیگر را تقلیل می‌دهند و یا سایرین را جذاب تر می سازند. بدین طریق نظام بین المللی فشارهایی را بر تصمیم گیرندگان آمریکایی وارد و آزادی آنها را جهت اتخاذ ابتکارات سیاسی محدود می‌سازد. از اینروی تداوم مشی سیاسی را با تنگ کردن دامنه گزینشهای مناسب افزایش می‌دهند. ولی

[1] Waltz

محـیط خارجـی نـیز می‌تواند تغییر سیاسی را موجب گردد. این امر در هیچ جا روشنتر از اروپا نیسـت، جائـیکه پایـان جـنگ سـرد سبب جستجو برای تعیین نقش نوینی جهت ناتو (سازمان پـیمان اتلانتـیک شـمالی) شـده اسـت، که ماموریت تاریخی ممانعت از حمله نظامی شوروی و پیمان ورشو به اروپای غربی دیگر متروک شده است.

هـر چه قدر محیط خارجی مهم باشد، نادرست خواهد بود اگر تصور کنیم که به تنهایی مـی‌تواند سیاست خارجی را دیکته نماید. درست تر این است که بگوئیم «عوامل خارجی نسبت بـه بازیگـران می‌توانند فقط هنگامی تعیین کننده باشند که بر ذهن، میل و اراده سیاست گذار تأثـیر بگذارنـد. تصمیم یک انسان که به شیوه خاصی اقدام کند ... ضرورتاً معرّف آخرین حلقه در زنجیر حلقه های مقدم بر هر عمل سیاسی می‌باشد. مثلاً مجموعه اوضاع و احوال جغرافیایی وقتـی می‌تواند بر رفتار یک کشور تأثیر بگذارد که اشخاص تصمیم گیرنده این شرایط را در نظر داشته و تفسیر نمایند (وولفرز[1] ۱۹۶۲). لذا عوامل خارجی به تنهایی نمی‌توانند تعیین کنند که ایـالات مـتحده چگونـه در سیاسـت جهان رفتار نماید ولی آنها نفوذ می‌گذارند بر اینکه چگونه تصـمیم گـیرندگان دست به انتخاب عمل بزنند. در این صورت، آنها یک منبع سیاست خارجی آمریکا هستند. ما توجه خود را به عوامل خارجی در فصول ۶ و۷ معطوف خواهیم داشت.

منابع اجتماعی

مقوله *منـبع اجتماعی* متشکل از «آن جنبه های غیر حکومتی یک نظام سیاسی است کـه بـر رفـتار خارجی اش تأثیر می‌گذارد. جهت گیری های ارزشی اصلی، درجه یگانگی ملی، و مـیزان صـنعتی شـدنش از جملـه معـدودی از متغـیرهای اجتماعـی مـی‌باشند که می‌تواند به محـتوای الهامـات و سیاسـتهای خارجـی کشور کمک نماید.» (روز نو ۱۹۸۰) این مقوله منبع، توجـه را بـه خصوصـیاتی از جامعه آمریکایی جلب می‌کند که در روابطش با سایر کشورها تأثیر می‌گذارد.

کسانی که دخالت اوضاع داخلی در شکل گیری سیاست خارجی آمریکا را بسیار قوی تر از شـرایط خارجـی مـی بینـند، بـر تأثـیر نیروهای درون مقوله اجتماعی تاکید می‌کنند. نوشته رابرت دالک[2] ***شیوه آمریکایی سیاست خارجی: سیاست فرهنگی و امور خارجی*** (۱۹۸۳) و کـتاب لـورن باریتـیز[3] ***اثر معکوس: تاریخی از اینکه چگونه فرهنگ آمریکایی ما را به***

---

[1] Wolfers
[2] Robert Dallek
[3] Loren Baritz

ویتنام کشاند و ما را واداشت به نحوی بجنگیم که جنگیدیم (۱۹۸۵) متضمن شرح منسجمی از سیاست خارجی آمریکاست که برپایه توضیحات اجتماعی قرار دارد. منتقدان مارکسیست جدید سیاست خارجی آمریکا که سیستم اقتصاد کاپیتالیستی و نیاز به حفظ بازارهای خارجی برای تقویت اقتصادی آمریکا را نیروی محرک آن قلمداد می‌کنند، بر متغیرهای اجتماعی تاکید می ورزند. به طور مشابهی، اگر ما بیاد آوریم که چگونه توسعه ارضی و امپریالیسم در قرن نوزدهم اغلب به بهانه ی «سرنوشت ملی» توجیه می‌گردید و این باور که آمریکائیان «ملت برگزیده‌ای» هستند که حائز موهبت الهی گسترش می‌باشند، می‌توان شرحهای بسیاری را سراغ کرد که توجیهات ایدئولوژیک آمریکاییان را مؤثر بر سیاستهای این کشور در قبال سایر ملتها می‌داند.

توضیحات درباره رفتار دیپلماتیک بعد از جنگ آمریکا نیز به نحو زیادی متکی بر خصوصیات اجتماعی است. برخی تحلیلگران معتقدند که منابع وسیع طبیعی و وسعت ارضی ایالات متحده، خواسته های جهان گرایانه اش را اجتناب ناپذیر ساخت. دیگران سیاست خارجی آمریکا را حاصل فشارهای اعمال شده از سوی گروههای ذینفع می‌دانند. گروههای ذینفع قومی بخصوص گاهی دارای این اهمیت شناخته می‌شوند که توانایی «کنترل» کردن محتوی و رفتار سیاست آمریکا را نسبت به برخی کشورهای خاص، مانند اسرائیل و کشورهای عربی دارند. به طور مشابهی، غالباً جهت گیری آشکار سیاست خارجی آمریکا در ایام جنگ سرد نسبت داده می‌شود به تئوریهای برخی از «نخبگان حاکم» مانند تئوری منتسب به رئیس جمهور آیزنهاور در ۱۹۶۱ که «مجتمع نظامی- صنعتی» را دارای نفوذ غیر قابل توجیه بر سیاست گذاری دانست.

چون سیاست خارجی آمریکا عمیقاً و بوضوح ریشه در منابع داخلی دارد، اثر نیروهای اجتماعی به طور بالقوه زیاد است. آنطور که یک تحلیلگر با اشاره بدان استدلال کرد، «برای تغییر سیاست خارجی [آمریکا]، ساختار داخلی‌اش باید تغییر نماید» (ایساک[1] ۱۹۷۷). تأثیر متغیرهای اجتماعی به طور کامل در فصول ۸ و۹ شرح خواهد شد.

منابع حکومتی

ریچارد نیکسون زمانی خاطرنشان ساخت «اگر قرار باشد سیاست خارجی جدیدی برای عصر آتی تعیین نمائیم، باید به دوباره سازی اساسی روندی دست یازیم که سیاست را تعیین می‌کند.» جیمی کارتر این نکته را به کرات در مبارزات انتخابات ریاست جمهوریش در ۱۹۷۶

---
[1] Issak

بازگو کرد با این اعتقاد که برای تغییر سیاست، باید نخست دستگاهی را تغییر داد که سیاست را تدوین می‌کند. رونالد ریگان گونه ای از همان مطلب را در ۱۹۸۰ ارائه داشت، با این استدلال که بزرگترین شکست‌های سیاسی در گذشته را می‌توان منسوب به «رشد بیش از حد و غیر لازم اندازه حکومت دانست.» برنامه «تاسیس مجدد حکومت» بیل کلینتون هم ادامه همان سنت بودکه خواستار اجرای موفقانه تر سیاستهای داخلی و خارجی بود و اینکه حکومت به طور مؤثرتری کار کند.

شالوده این دیدگاهها مبتنی بر این تصور است که رابطه ای بین شیوه ای که حکومت ایالات متحده برای اتخاذ تصمیمات سیاست خارجی دنبال می‌کند از یک سو، و محتوای سیاست خارجی آمریکا، از سوی دیگر وجود دارد.غرض اصلی این است که بر سیاست خارجی تأثیر دستگاه حکومتی غالب است. *مقوله منبع* حکومتی به نوبه ارجاع دارد به «آن بخشهایی از ساختار حکومت که گزینشهای سیاست خارجی تعیین شده توسط تصمیم گیرندگان را تقویت یا محدود می‌سازد.» (روز نو ۱۹۸۰).بدون شک وجوه نظام آمریکایی حکومت مؤثر است بر آنچه ایالات متحده در خارج انجام می‌دهد یا انجام نمی‌دهد. عوامل زیر در شکل گیری سیاست خارجی آمریکا دخالت دارند: (۱) قانون اساسی، که مسئولیت نهادی برای تعیین و اجرای سیاست خارجی را میان سه شعبه حکومت تقسیم می نماید؛ (۲) تفوق ریاست جمهوری در تعیین سیاست خارجی، که منجر شده است به آنچه اصطلاحا « ریاست جمهوری سلطنتی» لیندون بی. جانسون و ریچارد ام. نیکسون نامیده می‌شد؛ (۳) بوروکراسی شدن سیاست گذاری، که شامل طیفی گسترده از وزارتخانه ها و سازمانهای شاخه اجرایی می‌گردد که برای داشتن نقشی در روند سیاست گذاری با هم رقابت می‌نمایند؛ (۴) رشد بیش از حد تصور اندازه نهادهای حکومتی، که موجب ساختار منقسم و ناکار آمد تصمیم‌گیری شده است.

متغیرهای حکومتی به احتمال زیاد آنچه را ایالات متحده می‌تواند در خارج انجام دهد و نیز سرعت آن را محدود می سازند تا اینکه توانائیش را به اقدام نوآورانه و سریع تقویت نمایند. مثلاً بزرگی دستگاه حکومتی و بوروکراتیزه شدن مانع عدول از مشی سیاسی می‌باشد. بر طبق یکی از قوانین معروف پارکینسون[1]، «نتایج مفید دیپلماسی معمولاً نسبت معکوس با تعداد دیپلماتها دارد» (پارکینسون ۱۹۷۳-۱۹۷۲). آن عوامل در ترکیب با تقسیم قدرت به موجب قانون اساسی بین شعب اجرایی و قانونگزاری حکومت، مصالحه ی سیاسی هر چند نسبی را در مقابل نوآوری و تجدید نظر سیاسی ترویج می‌نماید. لذا عوامل حکومتی به طور کلی و نهادهای دمکراتیک به طور اخص توانایی کشور را برای تغییر سریع مسیرش در امور

[1] Parkinson

جهانی محدود می سازند. آن طور که جامعه شناس سیاسی فرانسوی آلکسی دوتوکویل (۱۸۳۵-۱۹۶۹) خاطر نشان ساخت «سیاست خارجی کمتر نیازمند کیفیاتی است که دمکراسی حائز آنست بلکه بر عکس خواستار استفاده کامل از تقریباً همگی توانایی و امکاناتی است که دمکراسی فاقد آن است.»

اگر چه ماهیت حکومت آمریکا ذاتاً تأثیری مهم بر سیاست خارجی کشور دارد، باید مراقب بود که بیش از حد بر آن جهت توضیح سیاست خارجی آمریکا تکیه نکرد. مقوله منبع حکومتی بیشتر توجه را به ابزاری که رهبران کشور جهت تحقق مقاصد خاص اتخاذ می‌نمایند معطوف می‌دارد تا درباره خود اهداف. از اینروی این منبع بیشتر درباره چگونگی اتخاذ تصمیمات و اجرای آن در نهادهای سیاست گذاری توضیح می‌دهد تا درباره اینکه چرا هدفهای خاصی در مرحله نخستین انتخاب می‌شوند. معذلک وسایل و مقاصد به طور پیچیده ای در هم تنیده اند، چون وسایل غالباً به صورت جلوه های مهم از مقاصد در می‌آیند. اثرات متقابل این دو، در برخورد ما با مقوله منبع حکومتی در فصول ۱۰ و ۱۱و ۱۲ مشهود خواهد شد.

منابع نقش

ساختار حکومت و نقشهایی که افراد در داخل آن بعهده می گیرند به هم مرتبط است و بر سیاست خارجی آمریکا و در توضیح آن مؤثر است. *مقوله منبع نقش* دلالت دارد بر تأثیر مقام بر رفتار صاحب مقام. نقشها مهم می‌باشند زیرا تصمیم گیرندگان بدون تردید تحت تأثیر رفتارهای از لحاظ اجتماعی توصیه شده و هنجارهای از لحاظ حقوقی مجاز مشاغل قرار دارند. چون شغل سیاست گذاران بر رفتارشان مؤثر می‌باشد. بر آیندهای سیاسی بیشتر تحت تأثیر انواع نقشهای سیاست گذاری است تا افراد خاصی که اتفاقاً در زمان مفروضی صاحب آن اقتدار می‌شوند.

تئوری نقش بیشتر از این جهت به توضیح می‌پردازد که فرضاً چرا رؤسای جمهور آمریکا زمانیکه متصدی امور می‌باشند، بیشتر مشابه اسلافشان رفتار می‌کنند و چرا هریک از آنها وقتی به مقام دست یافت منافع و اهداف آمریکا را با عباراتی آنقدر شبیه به نظرات ساکنان قبلی **اداره بیضی شکل** نگریسته است. این نظر که مقام، شخص را می‌سازد چنین بیان گردیده است:

> «اگر ما این نظر را بپذیریم ... که برخی اصول اساسی در کانون سیاست خارجی آمریکا قرار دارند، می‌توانیم استدلال کنیم که بواسطه آن ضرورتها و باورهای اساسی، هر رئیس جمهوری ملزم یا حتی مجبور به رعایت آنهاست. به عبارت دیگر، وی جهت انتخاب گزینشها آزادی اندکی دارد در حالی که شیوه متمایز، شخصیت، تجربه و هدایتش باید نقش و موقعیت

آمریکا را در روابط بین المللی به صورتی که منحصراً متعلق به اوست شکل دهد. اما چنین معلوم است که رفتار شخص ناشی از عمل کرد خصائل فردی اش نیست بلکه مربوط به مقامی است که عهده دار می‌باشد و این که صاحب مقام بواسطه ضرورتهای بزرگتر منفعت ملی محدود می‌شود، به نحوی که خصوصیات فردی او را کم اهمیت می‌سازد.» (پاترسون[1] ۱۹۷۹،۹۳)

بنا بر این استدلال، صرف تغییر شخصی که پشت میز در اداره بیضی شکل می نشیند، تغییری اساسی در سیاستهای کشور را به دنبال نخواهد آورد. چنین به نظر می‌رسد که نقشها، نه کیفیات فردی، رفتار را تعیین می‌کنند. شاید این امر روشن سازد که چرا جیمی کارتر کمتر از آنچه بسیاری از دمکراتها انتظار داشتند لیبرال بود،چرا رونالد ریگان آنقدر رئیس جمهور محافظه کاری نبود که بسیاری از جمهوریخواهان امید داشته بودند، و چرا بیل کلینتون به نظر می رسید که از یک طرف طیف سیاسی به طرف دیگر در نوسان است.

همچنین مفهوم نقش در توضیح انواع تصمیمات سیاسی سازمانهای بوروکراتیک بزرگ مسئول اجرای سیاست خارجی کاربرد دارد. یعنی در توضیح رفتار گروهی نه رفتار فردی. مثلاً ممکن است فشارهای ناشی از ایفای نقش منجربه پیروی از تفکربوروکراسی و تسلیم شدن به نظرات قدیمی سازمان شود. جان کنت گالبرایت[2] (۱۹۷۱-۱۹۷۰) معتقد بود، «هر بوروکراسی، چه کشوری وچه نظامی، حتی در فقدان رهبری بسیار قدرتمند گرایش به ادامه کارها به سیاق بوروکراتیک گذشته دارد. این موضوعی است با بالاترین درجه اهمیت، موضوعی که اساسی ترین گرایشات در سیاست خارجی ما را توضیح می‌دهد.» بوضوح چنین گرایشاتی، در سیاست باعث تداوم است تا نوآوری. سیستم با اهمیت قائل شدن برای مطابقت رفتاری، توانایی افراد را جهت تأثیر گذاشتن در سیاست محدود میسازد. بنابراین در هر سطحی از حکومت برای افراد بسیار دشوار است، که با برهم زدن آرامش موجود و چالش تفکر متعارفی از نقش شان بگریزند

به علاوه، عوامل نقش، ناتوانایی رؤسای جمهور در اجرای سیاستهایشان توسط سازمانهای جا افتاده بوروکراتیک را بیان می‌داردکه نوعاً منفعت ملی را آنگونه نمی بینند که رؤسای جمهور می نگرند، بلکه در عوض (بنابه تئوری نقش) آن را از منظر خواسته های حوزه ای و ترجیحات سازمانیشان مشاهده می‌کنند. مضافاً چون سازمانهای بوروکراتیک با یگدیگر جهت نفوذ بر برآیندهای سیاسی رقابت می‌کنند، تصمیم گیری بیش از حد سیاسی شده و گزینش‌ها پس از چانه زنی بسیار حاصل می‌آید. لذا، توانایی رئیس جمهور جهت ارائه و تدبیر تغییر سیاسی شدیداً کاهش می‌یابد و به همان نسبت امکان تغییر جهت سیاسی برای کشوری

---
[1] Paterson
[2] John Kenneth Grallbrith

که توسط بوروکراسیهای جدا از هم اداره می‌شود محدود می‌گردد. بنابر این فشار نقش بر نوآوری سیاسی به گونه ای است که مبین مقاومت سیاست خارجی آمریکا نسبت به تغییر است گرچه جهان تغییر می‌یابد.

البته، تعدیلات در سیاست آمریکا رانیز می‌توان تا حدودی به خاطر تغییرات در تعاریف نقش دانست. متصدیان همان نقشهای سیاست گذاری ممکن است آنها را بنحو متفاوتی تفسیر نمایند، و این تفسیرات متنوع تأثیر می‌گذارد بر موضعی که در خصوص موضوعات و نهایتاً برآیندهای سیاسی اتخاذ می‌کنند. برخی مقامات قلمرو اقتدار خود را گسترده می بینند و برخی نسبت به اقدامات همکارانشان (رقبایشان) مدارا می‌کنند. بعضی نقش حکومت را در زندگی خصوصی فضولانه می بینند، در حالیکه دیگران آن را محدود کننده می نگرند. غالباً این جهت گیریهای متفاوت نشان دهنده تفاوتهای مشربی و حزبی است که به سهولت قابل تفکیک از معنا و ارزشی نیست که افراد برای مناصب سیاسی قائلند. از اینروی ممکن است، انتظارات از برخی نقشها در حکومت ایالات متحده با توجه به نوع تعریف از نقش، مایه عدم تداوم در خط مشی سیاسی باشد، درحالیکه بقا و حفظ تعریف جا افتاده، منبع تداوم سیاسی خواهد بود. از این جهت منابع نقش و فرد اثر متقابل دارند. آنچه نمی‌تواند توسط منابع نقش توضیح گردد ممکن است توسط منابع فرد بیان شود و بالعکس. ما تأثیری را که نقش‌ها بر روندهای سیاست گذاری خارجی اعمال می نمایند در فصل ۱۳ بررسی می‌نمائیم.

منابع فردی

بالاخره چهارچوب توضیحی ما، خصوصیات فردی تصمیم گیران: مهارت، شخصیت، باور و استعدادهای روانی تعیین کننده نوع شخصیت و رفتار فرد را به عنوان پنجمین منبع سیاسی مشخص می نماید. مقوله منبع فردی شامل «تمامی وجوهی است -... ارزشها، استعدادها، تجارب پیشین- که گزینشها یا رفتار سیاسی یک تصمیم گیر را از تصمیم گیر دیگر متمایز می‌سازد » (روزنو ۱۹۸۰). دیپلماسی وارسته جان فاستر دالس وزیر سابق امور خارجه، حکایت از تربیت سخت‌گیرانهٔ کلیسای مشایخی پروتستان داشت و اینکه چگونه خصائل شخص ممکن است بر اعمال دیپلماسی آمریکا نفوذ بگذارد (نگاه کنید به هالستی[1] ۱۹۶).

این مقدمه و فرض که صفات فردی تصمیم گیر، منبعی از سیاست خارجی آمریکاست بر پایه این اندیشه استوار است که تصمیم گیرندگان حائز کیفیات شخصی منحصری می‌باشند که در قبال تغییرات و تعدیلات، به واسطه متغیرهای نقش مقاومت می‌ورزند. پذیرش این

---

[1] Holsti

نظریه که هر فردی منحصر به خود است دشوار نمی‌باشد، و این فرض که کیفیات خصوصیات روحی و اخلاقی می‌تواند در نوع تصمیمات متخذه حائز اهمیت باشد نیز قابل قبول است. موارد زیر را ملاحظه نمائید:

□ چرا ایالات متحده بمباران ویتنام شمالی را آنقدر طولانی ادامه داد، در حالی که شواهد روشنی وجود داشت که سیاست بمباران ویتنامیهای شمالی تا حد تسلیم به نتیجه ای نخواهد رسید، مگر مصمم کردن آنها به تداوم جنگ؟ آیا پاسخ نمی‌توانست در این باشد که رئیس جمهور جانسون قادر به پذیرش شکست نبود، اینکه وی نیازی روانی داشت که تصور مثبت از تشخیص درست خودش را حفظ نماید.

□ چرا ایالات متحده آنقدر جسورانه در اجبار اتحاد شوروی به بیرون بردن موشکهایش از کوبا طی ایام بحران موشکی در ۱۹۶۲اقدام کرد؟ (رئیس جمهور کندی برآورد کرده بود که شانس انهدام هسته‌ای «بین یک به سه و یا دو» بود) کندی بنا به اعتراف خودش، بود توسط نخست وزیر شوروی خروشچف در اجلاس سران ۱۹۶۱ در وین تخفیف و تحقیر شده بود. آیا این امر، غرور کندی را جریحه دار نکرده بود که به خروشچف درسی داده و توانائی خودش را تحت شرایط فشار و سختی بوی نشان بدهد؟ (ما چشم به یکدیگر دوختیم و او بود که اول مژه زد.)

□ چرا وزیر امور خارجه، دالس علناً به چوئن لای از جمهوری خلق چین در کنفرانس ۱۹۵۴ ژنو بی حرمتی کرد، با امتناع از دست دادن به چو که دستش را دراز کرده بود؟ آیا این می‌تواند بدان خاطر باشد که او، رهبر چین را مظهر دکترین الحادی می‌شناخت که آنقدر مغایر با ارزشهای خودش بود که وی تحقیر آن مظهر را بر گزید.

□ آیا اگر ایالات متحده در اواخر سالهای دهه ۱۹۷۰ مبادرت به حمایت از اخلاق گرایی در جهت حمایت از حقوق بشر کرده بود، کشور تحت رهبری رئیس جمهور، جیمی کارتر، قرار می‌گرفت که معتقد به اصول اخلاقی کلیسای پروتستانی بود؟

□ آیا سبب مدارای دولت بوش در قبال سخت گیریهای سیاسی چین در پی سرکوبی میدان تین آن من در ژوئن ۱۹۸۹ به خاطر آن نبود که رئیس جمهور بوش قبلاً نماینده ایالات متحده در چین بود و روابط شخصی بسیاری با رهبران چین داشت؟

تئوریهایی که برخصوصیات شخصی رهبران سیاسی تاکید دارد از محبوبیت قابل ملاحظه ای برخوردار است. این تا حدی بخاطر تئوری دمکراتیک است که انتظار دارد افراد منتخب جهت تصدی مقامات عالی دولت مطابق با ترجیحات مورد قبول عمومی، سیاست کشور را ادامه داده یا تغییر دهند. چون سیستم انتخاباتی، داوطلبان و خواهندگان مقام عالی را

وا مـی‌دارد کـه تاکـید نمـاید چگونـه دولـت آنهـا مـتفاوت از آن مخالفانشان خواهد بود. عادت نـامگذاری سیاستهای آمریکا بنام رؤسای جمهور واضع آنها (از جمله دکترینهای مونرو، ترومن، نیکسـون) کمـک بـه ایـن تصور می‌کند که افراد در حقیقت دارای اهمیتی می‌باشند. گرایش گسـترده در جامعـه آمـریکا کـه عظمت را به رؤسای جمهور نسبت دهند، و حتی گاهی به آنها بصورت قهرمان بنگرند تصور مذکور را تقویت می‌کند.

بـه هـرحال، بهمان طریق که توضیحات تک عاملی سیاست خارجی آمریکا مورد تردید است باید از دادن اهمیت بسیار به تأثیر افراد نیز پرهیزکرد. افراد ممکن است مهم باشند، و در برخـی از مـوارد بـه وضوح دارای اهمیتی قابل ملاحظه هستند، ولی مکانیسمی که از طریق آن افراد بر برآیند سیاست خارجی مؤثر می‌شوند محتملا بسیار ظریفتر از تصورات عمومی است.

همـانطور که فوقاً پیشنهاد شد، یکی از طرقی که متغیرهای فردی می‌توانند مهم باشند، ناشـی از تفسـیر و برداشـت متفاوتی است که اشخاص به نقشهایی که تصدی ایفای آن را دارند مـی‌دهـند. نقشـها نـیروهای محـدود کنـنده ای هستند که رفتار افراد را صرفنظر از ترجیحات شخصـی یـا پیشداوریهایشـان شـکل می‌دهند. مرزهای این محدودیتها به هرحال، تغییر ناپذیر نیسـت. در عـوض اغلـــب نقشها، بخصوص آنهایی که وابسته به سطوح عالی ساختار حکومتی مـی‌باشـند امکان برداشتهای وسیعی را می‌دهند که غالباً مبتنی بر گزینش فردی می‌باشد. یک شـخص ممکـن اسـت نقشـش را بـه عـنوان امکانی ببیند با اختیارات قابل ملاحظه در انتخاب گزینشهای سیاسی، متصدی دیگری در همان نقش، امکان محدودی را برای مانور می بیند.

پـس نـوع شـخص صـاحب مقـام نیز ممکن است بر شیوه اگر نه محتوای سیاسی تأثیر بگـذارد. ایـن امـر بویژه در خصوص رییس جمهور آشکار است. ترومن و آیزنهاور هر دو طرفدار سیاسـتهای مشـابهی بودنـد، اما چگونه این دو مرد آن سیاستها را دنبال کردند، نشان و علامت سـابقه و شخصـیت هر کدامشان به ترتیب در آنها مشهود است. همان تضاد را ممکن است بین اسـلوب سیاسـت گـذاری رونـالد ریگـان و جـورج بـوش مشـاهده کرد، حتی با وجود آنکه فرد اخیرالذکر بمدت هشت سال بدون درد سر به عنوان معاون رئیس جمهور خدمت کرد. معذلک، توضـیح سیاسـت خارجـی آمـریکا کـامل نخواهـد بود مگر آنکه خصوصیات منحصر کسانی که سیاست را تعیین می نمایند در نظر گرفته شود. این موضوع بحث فصل ۱۴ را تشکیل می‌دهد.

منابع چند گا نه سیاست خارجی آمریکا

دیدگـاه چند علیتی چارچوب تحلیلی ما به وضوح با این مقدمه آغاز می‌شود که ما باید بـه جاهای مختلفی در جهت کشف ریشه‌های سیاست خارجی آمریکا بنگریم و بما می‌گوید که

بـه کجاها نظر افکنیم لذا رهنمای مفیدی است به منظور درک سیاست و اینکه چگونه سیاست اتخاذ می‌شود.

روزنو به روشنی، سودمندی و ضرورت تبیین تصمیمات سیاست خارجی ایالات متحده را بـا ارجـاع بـه عوامـل چـندگانه نشان می‌دهد، با این پیشنهاد که نفوذهای مؤثر و اساسی در تهـاجم ایـالات مـتحده بـه کوبا در خلیج خوکها را در ۱۹۶۱ مورد بررسی قرار دهیم. این طرح جهـت «آزادکردن» جزیره از دست رژیم نوپای کمونیستی در زمان آیزنهاور تهیه شده بود ولی تا اوائل دولت کندی به مورد اجرا گذاشته نشد. این نقشه محصول کار سازمان اطلاعات مرکزی (سـیا) بـود کـه ارتـش تبعیدیان کوبایی را استخدام و تربیت کردتا به سرزمین مادریشان حمله برند و اینکه اطلاعات جاسوسی جمع آوری کردند که بر پایه آن، حمله استوار گردید. اطلاعاتی کـه پـیش بینـی قـیام مردم کوبا علیه رژیم کاسترو را می‌کرد. با توجه به این زمینه روزنو ابراز شگفتنی می‌کند درباره آنچه منجر به گزینش سیاست خارجی متفاوتی گردید.

> تـا چـه حـد (تصمیم به پیش رفتن بر طبق نقشه) تابعی از خصوصیات فردی جان اف کـندی بـود...؟ آیا جوانی اش، تعهدش به اقدام، بستگی اش به حزب دمکرات، اعتماد بنفسش، پـیروزی انتخاباتـی شانه به شانه اش و نیز امور دیگری در یک فهرست بی انتها، به چنین حمله ای مرتـبط بودنـد و اگـر چنیـن است تا چه حدودی؟ آیا هر رئیس جمهوری که در ۱۹۶۱ زمام امـور را در دسـت مـی‌گرفت مبادرت به سرنگون کردن رژیم کاسترو می‌کرد؟ اگر چنین است تا چـه انـدازه توانمـندی را بـاید منسوب به متغیرهای منبعث از نقش نمود؟ فرض کنید که همه چـیز دربـاره شـرایط و مقتضیات آوریل ۱۹۶۱ بدون تغییر می بود مگر اینکه وارن هار دینگ یا ریچارد نیکسون در کاخ سفید سکنی داشتند؟ آیا تهاجم بوقوع می‌پیوست؟ یا همه امور را بدون تغیـیر در نظـر بگیرید مگر شکل حکومت را. دامنه تخیل را گسترش داده و ایالات متحده ای را در تصـور آورید که دارای سیستم کابینه پارلمانی است با کندی به عنوان نخست وزیر، آیا اقدام نسـبت بـه کوبـا هـیچ تفاوتـی می داشت؟ آیا فشار قوه مقننه منشعب از یک نظام غیر متمرکز سیاسـت گـذاری محرکـی بود که درباره کاسترو کاری بکنید و اگر چنین است تا چه حدی این متغـیرهای حکومتـی نسـبت بـه رفتار خارجی مؤثرند؟ ... یکبار دیگر شکل ریاست جمهوری حکومـت را در نظـر بگـیرید. کـندی را چـند مـاه بعدتر از پیروزی جزیی انتخاباتی اش در مقام ریاسـت قـرار دهـید، و فـرض کنید وضعیت کوبا در ۱۹۲۱، ۱۹۳۱ یا ۱۹۵۱ اتفاق می افتد، آیا آمـریکای خروشـان سـالهای بیسـت، آمـریکای دوره رکـود، یا عصر مک کارتی«اجازه می داد»، «تشـویق مـی‌کـرد»، یـا بصـورت دیگـری درگـیر تهاجمـی همراه با نیروی پناهندگان می‌شد؟ آخرالامـر متغـیرهای فردی، نقش، حکومتی و اجتماعی را در تخیل ثابت بگیرید و کوبا را بجای ۹۰ میلـی سـاحل فلوریـدا در ۹۰۰۰ میلی قرار دهید، آیا تهاجم با وجود این صورت می‌گرفت؟
> (روزنو ۱۹۸۰، ۱۳۱-۱۳۰)

صـرفنظر از پاسـخ بـه ایـن پرسـش‌هـا عللـ سـاده طرح آنها موجب تسهیل درک ما از نـیروهای مـتعدد شکل‌دهنده سیاست خارجی می‌گردد. علاوه بر آن، کمک می‌کند به شناخت

عواملـی که فرضا درتعیین دیدگاه تصمیم‌گیرندگان، که کوبا یک «مشکل» است دخیل بوده‌اند و مبیـن اخـتلافات و تغیـیرپذیری در شـیوهایی است که دولتهای مختلف نسبت به آن مشکل واکـنش نشـان داده انـد. بخصوص مورد ماجرای خلیج خوکها، که به طور گسترده ای به عنوان «رسوایی» برجسته سیاست خارجی شناخته شد، رفتار آمریکا محققاً از بیش از یک عامل نشات گرفـت و مـی‌توانـد تـنها بـا ارجـاع بـه چندیـن متغـیر توضـیح گردد. توضیح تک عاملی کافی نمی‌باشد.

سـئوالاتی کـه در خصـوص خلـیج خوکهـا مطـرح گـردید، سـئوالات مشابهی را درباره نیروهایـی بمـیان مـی آورد کـه الگوهـای درازمـدت در هدفها و ابزار سیاست خارجی آمریکا را توضـیح مـی‌دهند و نیروهایی که ممکن است آنها را متمایل به تغییر نمایند. مثلاً موضوع غالب در سیاسـت خارجـی آمـریکا از زمـان جـنگ جهانـی دوم را بگـیرید: سـدبندی اتحاد شوروی. همانطور که ما در فصل ۱، خاطرنشان کردیم، هر دولتی از ترومن گرفته تا بوش مخالفتش را با کمونیسـم شـوروی ابـراز داشت و عزم خودش را جهت سد کردن توسعه طلبی اش اعلام نمود. چـرا این جهت گیری اساسی سیاست خارجی آمریکا در بعد از جنگ جهانی دوم آنقدر بلاتغییر می‌ماند؟ چرا تغییر، وقتی که روی داد، آنقدر تدریجی و آنقدر جزیی بود؟

بـرای پاسـخ بـه ایـن پرسشها ما باید به جاهای گوناگونی سربزنیم. در سطح نظام بین المللـی بـرای مثال ورود سلاحهای هسته‌ای و ترس بعدی انهدام بخاطر حمله هسته‌ای از سوی شـوروی موجب گردید که وضع موجود سیاست آمریکا در درجه اول بمنظور مقابله با این ترس همـه جانبه طرح ریزی شود. آیا ایالات متحده به طور متفاوتی اقدام می‌کرد، اگر اوضاع و احوال بیـن المللـی مـتفاوت بوده بود؟ اگر اتحاد شوروی به موقعیت ابرقدرتی دست نیافته بود چه می شـد؟ آیـا سـبب می شد که ترس بازدارنده ای که جنگی بین ایالات متحده و اتحاد شوروی هر دو طـرف را نـابود خواهـد سـاخت رفـع گـردد؟ یا آیا چه می شد اگر زوال قدرت شوروی و رد کمونیسـم خیلـی زودتـر بوقـوع مـی‌پیوسـت؟ شـاید اسـتمرار تهدیـد شوروی بود که سیاست بین‌المللی را برای دهه‌ها رنگ بخشید که هدف شوروی ستیزی را به سیاست خارجی آمریکا در بعد از جنگ جهانی دوم وارد و آن را سیاست دائمی و غالب ساخت.

یا در نظر بگیرید که آیا اشتغال ذهنی مدید با کمونیسم اتحاد شوروی می‌توانست آنقدر طولانی دوام بیاورد، اگر احساسات ناسیونالیستی در داخل جامعه آمریکا کاستی می‌گرفت یا اگر عمـوم مـردم آمـریکا بدون ترس از دشمنان خارجی، علیه میزان بالای مصارف نظامی ایام صلح طغیان می‌کردند. و بهمین ترتیب سئوال کنیم آیا سیاست خارجی آمریکا ممکن بود در سالهای

۱۹۵۰ دگرگون شود اگر تاکتیکهای ضد کمونیستی، ساحره‌گیری[1] سناتور جوزف مک کارتی انجام نمی‌گرفت کوتاه مدتی بعد از اینکه نیروهای کمونیست در ۱۹۴۹ در چین به قدرت رسیدند، آنچه که بسیاری آمریکائیان به عنوان نفع شوروی به زیان آمریکا تلقی کردند.

یا در عوض برگردیم بسوی بخش حکومتی: آیا سیاست خارجی آمریکا سریعتر تغییر نکرده بود اگر سیاست گذاری خارجی تحت سلطه اداره ریاست جمهوری قرار نگرفته بود. اگر در عوض موازنه بین شعب مجریه و مقننه (مقرر در قانون اساسی) در سراسر سالهای ۱۹۶۰ حفظ شده بود؟ در واقع آیا سیاست خارجی آمریکا متفاوت و انعطاف پذیرتر بوده می بود اگر «دلاوران جنگ سرد[2]» درونی ترین حلقه مشاوران ریاست جمهوری را در سالهای ۱۹۵۰ و سالهای ۱۹۶۰ در دست نگرفته بودند و اگر کارمندان سابقه دار و حرفه ای در داخل بوروکراسی امور خارجی، نقطه نظر واحدشان را مورد چالش قرار داده بودند. و سپس در نظر گیرید آیا سیاست خارجی آمریکا ممکن نبود که از دست جمودت موضع طولانی مدتِ ضد کمونیستی اش خلاص می‌گردید اگر تعصب ایدئولوژیک در قبال فشارهای نای از نقش انجام وظیفه برای انطباق کاهش یافته بود. آیا تصمیمات حاصله بعد از ۱۹۴۷ متفاوت بوده بود اگر نقشهای تصمیم گیری کمتر سازمان یافته و بیشتر انعطاف پذیر بود و با حمایت بیشتر از افکار متنوع تشویق می‌گردید؟ آیا ممکن نبود که سیاست گذاران آمریکا به طور فعالانه تری در صدد رفتن بسوی «ماورای سدبندی» پیش از اواخر سالهای ۱۹۸۰ باشند، اگر نقشهای سیاست گذاری که برنامه ریزی درازمدت تری را اجازه می‌داد و ترس کمتری در پاسخ به امکانات جدید داشت قبلاً تعیین نشده بود؟

نهایتاً دورنمایی فرضی برای تغییر در سیاست آمریکا را در نظر بگیرید اگر افراد دیگری طی این مدت قدرت را در اختیار می‌گرفتند. آیا سنگ بنای سیاست بعد از جنگ آمریکا آنقدر شدیداً ضد کمونیست می بود اگر فرانکلین روزولت چهارمین دوره اش را در مقام ریاست جمهوری بپایان می برد؛ اگر ادلای استیونسون[3] و وزیر امور خارجه مورد نظرش، نه آیزنهاور و دالس، مسئول سیاست خارجی آمریکا طی سالهای ۱۹۵۰ می بودند؛ اگر کوشش کندی برای بهبود روابط با شوروی توسط گلوله یک قاتل خاتمه نیافته بود؛ اگر هوبرت همفری[4] توانسته بود ۴۰۰۰۰۰ رای اضافی را در ۱۹۶۸ بدست آورد. لازم برای اینکه نه نیکسون، بلکه وی رئیس

---

[1] غرض سیاست تفتیش عقاید (Witch-hunting) سناتور مک کارتی است در مورد کارمندان عالیرتبه و نویسندگان جراید و اساتید دانشگاهها و غیره. م

[2] Cold Warriors

[3] Adli Stevenson

[4] Hubert Humphrey

جمهور گردد؛ اگر دعوت جورج مک گاورن[1] از آمریکا که «به خانه باز آی» برای وی ریاست جمهوری را تحصیل کرده بود؛ اگر هنری «اسکوپ» جاکسون[2]، نه جیمی کارتر، در ۱۹۷۶ جانشین جرالد فورد[3] شده بود؛ یا اگر تلاش رونالد ریگان برای بیرون راندن جیمی کارتر از مقام در ۱۹۸۵ شکست خورده بود؟ سیاست خارجی چه رنگی می داشته بود اگر انتخابات ۱۹۸۸ مسئولیت ریاست جمهوری را در دستان مایکل دوکاکیس[4] به عوض جورج بوش می گذاشت؟

غرض از طرح این وضعیتهای فرضی اینست که بپرسیم آیا حضور مقامات مختلف با شخصیتها، نیازهای روانی، و ترجیحات سیاسی مختلف ممکن بود که تفاوتی در توانایی ایالات متحده برای تنظیم سیاستهای جدید در قبال اتحاد شوروی بگذارد. آیا سایر افراد نتیجه متفاوتی را بوجود می آوردند؟ آیا ممکن بود که جنگ سرد خیلی زودتر خاتمه یابد اگر فرد دیگری که متصدی اداره بیضی شکل بود، سیاست مقابله جویی نظامی مورد قبول رونالد ریگان طی دوره اول ریاست جمهوری‌اش را کنار می گذاشت؟ یا آیا این موضع حاصلی بود از ضدیت شخصی ریگان نسبت به کمونیسم – گامی مهم در خاتمه دادن به مقابله جویی جهانی.

با رفتن به ورای جنگ سرد، آیا واکنش ایالات متحده نسبت به حمله عراق به کویت همان گونه می بود اگر بیل کلینتون – نخستین رئیس جمهور آمریکا که بعد از جنگ جهانی دوم متولد شده و سالهای شکل گیری جوانی اش طی جنگ ویتنام گذشت، بجای جورج بوش در کاخ سفید می بود که خلبان جنگنده نیروی دریایی در جنگ جهانی دوم بوده بود؟ یا آیا کلینتون نیز مسئولیتهای ریاست جمهوری را چنان می‌دید که وی را با سرسختی در جهت چالشی نظامی در مقابل تجاوز عراق قرار می‌داد؟

سئوالات «چه می‌شد اگر» بندرت قابل پاسخ گویی است. پرسیدن آنها به هرحال ایجاد آگاهی از مشکل پی جویی علت و معلول را می‌کند. همانطور که ما را وادار میسازد که نفوذها و امکانات متفاوت را در نظر بگیریم. از اینروی برای پاسخ گفتن مختصر به سئوال «چرا ایالات متحده به نحوه ای عمل کرده که در مورد سیاست خارجی اش اقدام نموده است؟» محتاج به بررسی هر یک از منابع اصلی می‌باشیم. به طور جمعی اینها بسیاری از محدودیتها و انگیزه هایی را مشخص می‌کند که سیاست گذاران خارجی آمریکا با آن مواجه می‌باشند. لذا شناختی نسبت به این عوامل را فراهم می آورد که تداوم و تغییر در روابط خارجی آمریکا با دیگران را افزایش می‌دهند.

---

[1] George Mc Govern
[2] Henry "Scoop" Jackson
[3] Gerald Ford
[4] Michael Dukakis

با درک اینکه هر مقوله منبع، برخی محدودیتها را بر آزادی عمل تصمیم گیرندگان وارد می آورد، ما بررسی خود را براساس نظمی از بالا به پائین با توجه به دلالت مکانی[1] هر مقوله توضیحی انجام می دهیم. بعد از توصیف و تفسیر الگوهای سیاست خارجی آمریکا در فصول ۳و ۴و۵ ما توجه خود را نخست به محیط خارجی (بخش سوم) معطوف می‌کنیم، جامع ترین مقولات مؤثر بر تصمیم گیرندگان. سپس به بررسی منابع اجتماعی (بخش چهارم) و انگاه مسیر خود را طی میکنیم بجایی که در آن نظام سیاسی آمریکا برای سیاست گذاری خارجی سازمان می‌یابد (بخش پنجم). از آنجا ما توجه را بار دیگر معطوف به منابع نقش می‌کنیم (بخش ششم). که بعضاً ناشی از، و دقیقاً وابسته به تشکیلات حکومتی است. آخرالامر، ما اهمیت شخصیت ها، ترجیحات و پیشداوریها را در توضیح نتایج سیاست خارجی مورد ملاحظه قرار می دهیم (بخش هفتم).

با ملاحظه منابع خارجی، اجتماعی، حکومتی، نقش و فردی سیاست آمریکا به طور مستقل، می‌توانیم تأثیر علیتی را که هر یک بر رفتار آمریکا در قبال بقیه جهان اعمال می نماید، مورد بررسی قرار دهیم. تحلیل ما نشان خواهد داد که برخی عوامل در برخی موارد مهمتر از دیگران هستند. به طور مثال، افراد احتمال می‌رود که بخصوص در شرایط بحران مهم باشند و کنگره محتملاً خیلی در «سیاست ساختاری»[2] دخیل است. جائیکه هم گروههای ذینفع و عناصر دائمی بوروکراسی سیاست خارجی نفوذ قابل ملاحظه ای وارد می‌آورند (ریپلی و فرانکلین۱۹۹۱)[3]. از اینروی غیر ممکن است که به طور قاطعی تعیین نمود کدام منبع سیاست خارجی توانمندترین در توضیح و تعیین سیاست می‌باشد، درست همانگونه که توضیحات تک عاملی سیاست خارجی آمریکا ذاتاً مورد تردید است. در فصل ۱۵ جائیکه ما آینده سیاست خارجی آمریکا را مورد تحقیق قرار می دهیم، با وجود این به پیش بینی درباره چگونگی روابط میان منابع سیاست خارجی آمریکا خواهیم پرداخت که احتمالاً بر مسیرش در هزاره نو تأثیر می‌گذارد.

حواشی

یک) از آنجا که فرضیه‌ها، در واقع تنها انتظارات و پیش‌بینی‌ها می‌باشند، لازمست که با آزمایش تجربی تأیید شوند قبل از اینکه بتوان درباره اعتبارشان جهت عمومیت بخشیدن اعتماد نمود.

---

1 Spatial Magnitude
2 Structural Policy
3 Ripley and Franklin

دو) در عمـل تمایـز قـائل شـدن بیـن منابع «سیستمی» و «خارجی» سیاست خارجی مفید است. مورد اولی ویژگـیهای میانگیـن یـا کلی محیط بین المللی است (مثلاً امکان اتحاد یا جنگ) که تمامی کشورها نه فقط ایالات متحده در آن ذیسهم هستند. مورد اخیر الذکر روابط بین کشورهای خاص (مثلاً اقدامات متقابل بین ایالات متحده و روسیه) می‌باشد. با در نظر داشتن این تمایز، شرح و تفصیل مقوله منبع خارجی در فصول ۶ و ۷ در وهله نخست بر توضیحات خارجی تا سیستمی سیاست خارجی آمریکا تاکید خواهد داشت.

توصیه برای مطالعات بیشتر

Evangelista, Matthew. "Issue-Area and Foreign Policy Revisited," *International Organization,* (Winter, 1989): 147-71.

Hermann, Charles F. Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy, *International Studies Quarterly 34* (March 1990): 3-21.

Hermann, Charles F., Charles W. Kegley, Jr., and James N. Rosenau, eds. *New Directions in Study of Foreign Policy.* Boston: Allen and Unwin, 1987.

Hogan, Michael J., and Thomas G. Paterson, eds. *Explaining the History of American Foreign Relations.* New York :Cambridge, 1991.

Mastanduno, Michael, Davied A. Lake, and G.John Ikenberry. "Toward a Realist Theory State Action," *International Studies Quarterly* 33 (December 1989): 457-74.

Neack, Laura, Jeanne A.K. Hey, and Patrich J. Haney, eds. *Foreign Policy Analysis: Continuity and Change in Its Second Generation.* Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1995.

Pierson, Paul, "When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change," *World Politics 45* (July 1992): 595-628.

Rosenau, James N. "Pre-theories and Theories of Foreign Policy," pp. 115-69 in *The Scienting Study of Foreign Policy*, rev. ed. New York: Nichols, 1980.

Smith, Steven M. *Foreign Policy Adaptation.* New York: Nichols, 1981.

Zelikow, Philip. "Foreign Policy Engineering: From Theory to Practice and Back Again," *International Security* 18 (Spring 1994): 143-71.

فصل سوم

قـــدرت و اصـــول: اهـــداف سیـــاســـت خـــارجـــی آمریکا در زمینه تاریخی

«من تغییری در سیاست نمی‌بینم، فقط شرایط تغییر می‌کنند.»

(وزیر امور خارجه کوئینسی آدامس[1]، ۱۸۲۳)

«آرزوهایـی که بسیاری امروز برای نظم نوین جهانی دارند ممکن است همان اندازه نابجا باشد که باورهای سالهای ۱۹۲۰ که جنگ را منسوخ می‌دانست.»

(جیمزبی. استینبرگ[2]، رئیس ستاد برنامه‌ریزی سیاسی، وزارت امور خارجه ایالات متحده، ۱۹۹۴)

صلح و رفاه، ثبات و امنیت، دمکراسی و دفاع، اینها ارزشها و منافع دائمی سیاست خارجی آمریکا می‌باشند. آزادی از اجبار دیگران، مزیت بازرگانی، ترویج افکار و آرمانهای آمریکایی از جمله اهداف ثابت سیاست خارجی، وابسته به آن ارزشها و منافع هستند. انزواجوئی و بین المللی گرایی سیاستهای رقیبی هستند که کشور طی تاریخ دویست ساله‌اش آنها را به عنوان ابزار نیل به مقاصد سیاسی آزموده است. از لحاظ تاریخی این استراتژیها نیز با آرمانگرایی و واقعگرایی تنیده شده است،یعنی تصورات متضادی از طبیعت بشر، از سیاست بین الملل و انگیزه‌های سیاست خارجی کشورها، و از مشکلات و امیدها برای نیل به نظمِ جهانی عادلانه و صلح آمیز.

طی جنگ جهانی اول، وودرو ویلسون اصول منطقی *آرمانگرایی را* برشته نظم کشید، که خلاصـه آن را طـی نطقـی مشـهور در برابر کنگره در ژانویه ۱۹۱۸، متضمن چهارده اصل بیان داشـت. آنهـا عـبارت بودنـد از دعوت به دیپلماسی آشکار، آزادی دریاها، رفع موانع تجاری، حق تعییـن سرنوشـت، خلـع سـلاح عمومـی و مهمـتر از همه مطرود دانستن سیستم موازنه قدرت سیاسـت بیـن المللی، «ترتیبی از قدرت و سوء ظن و وحشت»، به جای سیستم **امنیت جمعی** مقـرر در یـک سـازمان بیـن المللـی.در جامعه ملل، طبق سیستمی که ویلسون در نظر داشت، دولـتها خودشـان را مـتعهد مـی‌کـردند کـه جهـت مقابله با تجاوز توسط هر کشوری و هرجا و

[1] John Quincy Adams
[2] James B. Steinberg

هروقت که روی دهد، به یکدیگر بپیوندند. بعلاوه، افکار انقلابی ویلسون خواستار نظم نوین جهانی ای کاملاً متفاوت از تجارب کشورهای اروپایی بود که اینک خسته از چهار سال جنگ تلخ از رمق رفته بودند.

تاریخ خونین اروپا، رهبرانش را واداشت که نه آرمانگرایی را به عنوان رهیافتی نسبت به سیاست خارجی و مشکل جنگ، بلکه در عوض *واقعگرایی سیاسی* را بپذیرند. برای آنان سیاست واقعی *Realpotitik*، آنگونه که واقعگرایی گاهی خوانده می‌شود، متناسب با سیاستی خارجی مبتنی بر محاسبات منطقی قدرت و منفعت ملی بود. این رهیافت براساس فلسفه سیاسی نظریه پرداز ایتالیایی قرن شانزدهم، **نیکولوماکیاولی**[1] استوار بود، که در رساله اش **شهریار** بر برآوردهای سیاسی مبتنی بر منفعت، حزم، و جسارت بالاتر از هر چیز دیگری، بخصوص اخلاق تاکید می‌کند. دستورات اخلاقی مانند «ساختن جهانی امن برای دمکراسی» آنطور که ویلسون با ورود ایالات متحده به جنگ جهانی اول در طلبش بود، با تفکر واقعگرایانه در تضاد است. بنحو مشابهی، «واقعگرایان به جنگ به عنوان حالت طبیعی امور می نگرند تا نتیجه امری که می‌تواند منتسب به شرایط و اوضاع تاریخی، رهبران خبیث، نظامهای اجتماعی سیاسی ناقص یا کمبود آموزش و تفاهم بین المللی باشد» (هالستی ۱۹۹۵)[یک]. برعکس، «فکر نظم جهانی ویلسون از ایمان آمریکائیان به سرشت ضرورتاً مسالمت جوی بشر و هماهنگی باطنی جهان سرچشمه می‌گرفت. این اعتقاد بر آن بود که کشورهای دمکراتیک ذاتا مسالمت جو هستند؛ مردمی که حق تعیین سرنوشت به آنها اعطا شده دیگر دلیلی برای جنگیدن یا سرکوب دیگران ندارند. زمانی که تمامی مردم گیتی از برکت صلح و دمکراسی برخوردار شوند، آنان مطمئناً جهت دفاع از غنیمتشان بپا خواهند خاست.» (کیسنیجر ۱۹۹۴)

تاریخ آمریکا و سیاست خارجی آن هیچگاه فارغ از بحث میان آرمانگرایان و واقعگرایان یا از مجادله درباره نقش آرمانها و منافع خودی در سیاست خارجی کشور نبوده است. آنطور که یک سیاست گذار سابق اخیراً نوشت، «ما و بریتانیائیها ... هنوز اختلاف داریم درباره اینکه آیا سیاست خارجی یک دمکراسی باید در درجه نخست نگران ساختار و پویایی سیاست جهان، موازنه قوا و موجبات جنگ باشد، یا اینکه ما باید این موضوعات خطرناک و بی‌روح را برای افراد کم فضیلت‌تر و بدگمان‌تر بگذاریم و فقط توجه خود را معطوف به درستی و صحت عملکرد آزادی و دمکراسی بنمائیم» (روستو[2] ۱۹۹۳)

[1] Niccolo Machiavelli
[2] Rostow

پایان جنگ سرد بر آتش این مناقشه مستمر روغن بیشتری ریخته است. درهم شکستن صلح بین المللی در سالهای ۱۹۳۰ و شروع جنگ سرد بین دمکراسیهای سرمایه داری و کمونیسم شوروی بنظر می رسید که درستی نظرات و برداشتهای واقعگرایی را در برابر بی اعتباری و نفی نظرات آرمانگرایانه به اثبات رساند. واقعگرایی با خواست و توجه به قدرت و منافع ملی بهتر سازگار بود و با «واقعیات» جهانی تقسیم شده مطابقت داشت. سیاست خارجی آمریکا در عمل غالباً شبیه سیاست سایر قدرتها بنظر می آمد، چون زور نظامی و مداخله را ابزار سودمند دولتمداری در جنگ با خصمی یافت که بنیادهایی را که کشور بر آن استوار بود به چالش گرفته بود. به هرحال، آرمانگرایی ویلسونی هرگز کاملاً خاموش نشد، و اکنون بطور عمده ای با منطق **سیاست واقعی** رقابت می‌کند، همچنانکه کشور بار دیگر در تلاش آنست که نقش قدرت و اصول را در جهانی که لیبرالیسم و دمکراسی بر مارکسیسم – لینینسم و کمونیسم شوروی پیروز شده مشخص نماید. همچنین این مساله مطرح است که آیا کشور باید کماکان موضع فعالانه ای را در جهان دنبال کند یا به انزواجویی بازگردد.

در بخش دوم **سیاست خارجی آمریکا: الگو و روند** ما به بررسی اهداف سیاست خارجی آمریکا در جریان تاریخ کشور و استراتژیها و تاکتیکهای بکاررفته جهت تحقق آنها می‌پردازیم. در این فصل ما با نگاهی مختصر به فلسفه و رفتار ملت آغاز می‌کنیم آنگونه که ابتدائا در طلب تضمین استقلالش بود و سپس گسترش یافت تا به صورت کشوری قاره ای و نهایتاً به صورت قدرتی امپراطوری در آمد. طی این دوره، انزواجویی تفکر غالب بود (اگر چه همیشه با عمل همراه نبود)، و خودش را در دوره بین دو جنگ جهانی این قرن باز هم مسلط ساخت، اما ایالات متحده علیرغم هشدارهای انزواجویانه در فواصل دوره ها به صورتی فعال در سیاست اروپایی موازنه قوا شرکت جست. این زمانِ بین المللی گرایی بود، در واقع فعال گرایی جهانی، چنان بود که ایالات متحده، نه مانند دهه های بعد از جنگ جهانی اول، بلکه بنحو فعالانه ای در پی تعیین ساختار صلح و امنیت جهان برآمده بود. ما با ملاحظه اصول و اهداف سیاست خارجی آمریکا نتیجه می‌گیریم که هنوزآن آرمانها جهت تفوق در عصر بعد از جنگ سرد رقابت می نمایند و یکبار دیگر چگونگی مبارزه بین واقعگرایی و آرمانگرایی، بین قدرت و اصول، بحث معاصر درباره خردمندی و درایت دخالت جهانی یا کناره جویی را شکل می‌بخشد.

ما تحقیق خود را نسبت به اهداف و ابزار سیاست خارجی آمریکا در فصول ۴و۵ دنبال می‌کنیم. در آنجا ما در درجه اول توجه را به عروج آمریکا به جهان گرایی در دهه های بعد از جنگ جهانی دوم معطوف داشته و بررسی می‌کنیم که چگونه زور نظامی و مداخله جویی در خدمت اهداف سیاست خارجی آمریکا قرار گرفتند.

آرمانها و نفع خودی، ۱۹۴۱-۱۷۷۶

توسعه جویی، امپریالیسم و انزوا جویی

دو انگیزه محرک مهاجران مستعمره نشین بود که دو قرن پیش به آمریکا آمدند : «مزایای مادی و امیدهای آرمانشهری» گیلبرت[1] ۱۹۶۱. رهایی از قید انگلستان و بنحو گسترده تری، از توطئه‌های دولتهای بزرگ اروپایی برای تحقق آن خواسته‌ها ضروری بود. **توماس پین** رساله نویس انقلابی که به خاطر کتابش **عقل سلیم**[2] شهرت یافت، ابراز حیرت و هراس کرد که «چرا آمریکا، باید وارد تمام جنگهای دیگران شود بدون پرسش از خود که آیا این اقدام صحیح است یا غلط، یا چنین دخالتی را می‌خواهد یا نه.» بذر عدم دخالت و انزواجویی در چنین محیطی کاشته شد. پین بار دیگر می گوید: «منافع واقعی آمریکا در این است که خود را از منازعات اروپا برکنار دارد، و این امر با پیوندش به بریتانیا هرگز تحقق نخواهد یافت، چه، آمریکا به صورت وزنه ای در ترازوی سیاست بریتانیا در خواهد آمد.»

پین همچنین نگران بود که آزادی در معرض خطر است. «دنیای جدید به صورت پناهگایی برای عاشقان تحت آزار آزادیهای مدنی و مذهبی در آمده بود، در حالیکه در انگلستان یک دربار فاسد و بی ایمان، متجاوز به آزادی است، و در سایرجاهای دنیای قدیم اصلاً آزادی وجود ندارد. آمریکائیان از اینروی به عنوان نگاهدارندگان شعله لرزان آزادی محسوب می شوند.» (هانت[3] ۱۹۸۷). وقتی ملت جدید با این دیدگاه به دنیا بنگرد که بنحوی متفاوت از دیگران است، «شهری بر بالای تپه»، شگفت نیست که رونالد ریگان دو قرن بعدتر بگوید: حمایت از آزادی وظیفه ای است که هیچ رهبر آمریکایی تاکنون از قبول آن امتناع نورزیده است.

جان آدامس، یکی دیگر از میهن پرستان انقلابی، بعدها نوشت که «ماباید خودمان را تا به آنجا که ممکن است دورتر و با فاصله ای بعیدتر از همه سیاستها و جنگهای اروپا نگاهداریم.» جورج واشنگتن آن دلیل و منطق همیشگی در اسطوره سیاسی کشور را گرامی داشته بود که در نطق خداحافظی اش به ملت هشدار داد که «از اتحادهای دائمی با هر بخشی از جهان خارج اجتناب ورزید.» وی پرسید، «چرا باید سرنوشتمان با بخشی از اروپا پیوند داده و صلح و رفاهمان را گرفتار مصائب جاه طلبی، رقابت، منافع، تلون یا بوالهوسی اروپاییها سازیم؟» وی نگران بود که شرکت در سیاست موازنه قوا با حکومتهای غیر قابل اعتماد و خود

---

[1] Gillbert
[2] Common Sense
[3] Hunt

کامه اروپایی ممکن است موجب بروز خطر در خارج، و از دست دفتن دمکراسی در داخل گردد. اگر کشور وارد معامله متقابل با حکومتهای فاسد گردد خودش نیز همانند آنان خواهد شد. خوابیدن با سگ بیدار شدن با کنه است. به هرحال تعجب اینکه، اتحادی با فرانسه لازمه‌ای مهم در تضمین توفیق انقلابیون آمریکایی بود که در پی کسب فرصتی جهت دنبال کردن مزایای مادی و امیدهای آرمانی بودند.

هامیلتون، جفرسون، و قاره گرایی آمریکا

با تحصیل آزادی، اینک آمریکائیان جدید باید آن را حفظ می‌کردند. توماس جفرسون و الکساندرها میلتون مواضعی متفاوت را جهت مقابله با چالش و هدایت کشور، ورای وضع موجود، بسوی عظمت ارائه دادند(دو). جفرسون، وزیر امور خارجه واشنگتن و سومین رئیس جمهور، صیانت از آزادی را والاترین هدف کشور جدید می‌دانست. برای وی سیاست کناره گیری، *انزواجویی*، بهترین طریق حفظ و ترقی ملت به عنوان مردمی آزاد بود. وی نگرانی واشنگتن را هنگامیکه ایالات متحده مواجه با دومین جنگ با بریتانیا بود چنین منعکس کرد:«ما بخصوص باید دعا کنیم که دولتهای اروپایی آنقدر در مقابل هم و برضد یکدیگر قرار گیرند که امنیت خودشان مستلزم حضور تمامی نیروهایشان در داخل باشد و سایر قسمتهای گیتی را بدون آشفتن آرامش بحالت خود بگذارند.»

جفرسون بر آن بود که تجارت خارجی برای تضمین بازارها جهت صادرات کشاورزی آمریکا و واردات اساسی ضروری است. لذا وی آماده مذاکره برای معاهدات بازرگانی با دیگران و حفظ امکان تجارت کشور بود. «به هرحال برای نیل به مقصود مذکور، کشور به چیزی بیش از تعدادی دیپلمات و یک نیروی دریایی کوچک احتیاج نداشت. تامین یک نیروی دریایی همانند آنچه کشورهای بزرگ اروپا حائز می‌باشند تلف ساختن احمقانه و شریرانه انرژیهای هموطنانم خواهد بود.» (هانت۱۹۸۷)

هامیلتون نخستین وزیر خزانه داری، نسخه کاملاً متفاوتی را تجویز، وبا این تصورات راجع به طبیعت بشر آغاز کرد که در دیدگاه واقعگرایی کلاسیک، محوری بود وبه گفته خودش «آدمها جاه طلب، کینه جو و درنده خو هستند.» هامیلتون با بدبینی نتیجه گرفت که «جنگ قانون زندگی است. دولتها نیز نه کمتر از آدمها مجبور به نزاع بر سر ابزار قدیمی جاه طلبی: ثروت و افتخار می‌باشند.» (هان[1] ۱۹۸۷). از اینروی چون قدرت و نفع خودی بر سیاست جهانی غالب است، اهداف سیاست خارجی آمریکا روشن بودند، توسعه قابلیت‌های لازم که ایالات

[1] Hunt

متحده را قادر سازد (بار دیگر به عبارات خود هامیلتون) تا «درتدبیر.نظام امور آمریکا حاکم و مافوق باشد ... و بتواند شرایط ارتباط بین دنیای قدیم و دنیای جدید را بدلخواه تعیین نماید!»

تأثیر فوری هامیلتون بر زندگی سیاسی آمریکا خاتمه یافت هنگامیکه وی در دوئلی با آرون بار در ۱۸۰۴ بشدت مجروح شد، ولی نفوذ افکارش بر سیاست خارجی و داخلی و نیاز متصوره به رهبری قوه مجریه ای مقتدر ادامه یافت. مثلاً به عنوان رئیس جمهور، جفرسون خودش به شیوه های هامیلتون عمل کرد: وی تهدید به اتحادی با بریتانیا کرد بمنظور مقابله با تصرف مجدد سرزمین لوئیزیانا توسط فرانسه که بموجب معاهده پاریس ۱۷۶۳ به اسپانیا واگذار گردیده بود و با تحصیل آن تهدید به گرفتن فلوریدا از اسپانیا کرد. قدرت ریاست جمهوری نیز بهمین نسبت رشد و افزایش یافت.

جفرسون بیشتر نسبت به بندر نیواورلئانز علاقمند بود تا تمامی سرزمین لوئیزیانا، بمنظور ترویج و توسعه سوداگری، ولی توسعه ارضی ایالات متحده در نیم قرن بعد از خرید سرزمین وسیع آبرفت رودخانه میسی سی پی که بنام پادشاه فرانسه نامگذاری شد کماکان ادامه یافت.سپس فلوریدا و بخشهایی از کانادا ضمیمه شد، که درپی آن انضمام تکزاس، شمال غرب پاسیفیک و کالیفرنیا و بخشهایی از چندین ایالات دیگر در جنوبغربی ایالات متحده کنونی بود. جنگ با مکزیک که توسط رئیس جمهور جیمز ک. پولک[1] آغاز گردید منجر به تجزیه سرزمین وسیع کالیفرنیا از مکزیک شد. تهدید به اقدام نظامی بر سر ایالت اورگون کمک به افزودن شمال غرب به کشور جدید نمود. روحیه توسعه طلبی که بر انگیزنده این ماجراهاست در شعارها و التهابات سیاسی طرفدارانشان منعکس می‌باشد. در ۱۸۴۶، مثلاً ویلیام اچ. سوارد[2] که بعداً وزیر امور خارجه شد، وعده کرد که من دست بکار دادن مالکیت قاره آمریکا و کنترل جهان بشما خواهم شد.»

تا نیمه این قرن ایالات متحده از یک اقیانوس تا اقیانوس درخشان دیگر توسعه یافت (نگاه کنید به نقشه ۱-۳). در این روند، به هرحال جنگ بر سر چگونگی رفتار با بردگان در سرزمینهای تازه تحصیل شده، سیاست و جامعه آمریکا را دچار تفرقه کرد. چهار سال جنگ داخلی پیشرفت «*سرنوشت معلوم*» آمریکا را بحال تعلیق در آورد (باوری رایج که سرنوشت آمریکا اینست که در سراسر قاره گسترش یابد). این جنگ همچنین سبب بیشترین تلفات نسبت به هر منازعه دیگری در تاریخ ملت گردید.

---

[1] James k. Polk
[2] William H. Seward

کشوری مجزا

بـا آغـاز سـال ۱۷۹۶، جنگهای ناپلئونی سراسر اروپا را برای تقریباً دو دهه به تناوب در خـود گرفت. اگر چه جنگ ۱۸۱۲، در عرصه آمریکای شمالی منازعه، ایالات متحده را در رقابت اروپائیان برای «قدرت و افتخار» وارد ساخت ولی درسالهای بعد از فیصله اروپایی آن در کنگره ویـن، شـاهد انـزوا جویـی آمـریکا گـردید که همنوا با این اعتقاد بود که«مزیت الهی، نتیجه‌ای متصور از خردمندی ملی و فضیلت برتر آمریکا» است (سرفاتی[1] ۱۹۷۲).



نقشه ۱-۳ تولد کشوری قاره ای: توسعه ارضی ایالات متحده تا نیمه قرن نوزدهم

منـبع: والـتر لافـبر« آمـریکا: سیاسـت خارجـی آمریکا در داخل و خارج » چاپ دوم. (نیویورک: نورتون، ۱۹۹۴)، ص ۱۳۲

در ۱۸۲۳، رئـیس جمهور جیمز مونرو[2] بر آن شد که با فاصله گرفتن از مناقشات جاری اروپـا، ایـالات متحده را از توطئه ها برکنار دارد. وی در پیامی به کنگره اعلام داشت که نیمکره غربـی از تعـدی و تجاوز اروپا برکنار می‌ماند. «ما مرهون روابط حسنه و مودت آمیز موجود بین ایـالات مـتحده و کشـورهای [اروپایی] بوده و اعلام می‌داریم که هر کوششی از جانب آنها برای

---
[1] Serfaty
[2] James Monroe

توسعه نفوذشان بر بخشی از این قاره را به عنوان امری خطرناک نسبت به صلح و ایمنی خودمان تلقی خواهیم کرد.» این چیزی است که بعداً به عنوان دکترین مونرو شهرت یافت، در واقع گفته می شد که دنیای نو دیگرتابع همان نیروهای استعماری اروپا نخواهد بود، که در آن زمان توجه اندکی نسبت به آن معطوف شد. بیانیه مونرو بعداً نقش مهمی را در تعیین مداخلات آمریکا در سراسر نیمکره ایفا کرد. طی قرن نوزدهم این بیانیه کماکان و بطور عمده‌ای تفکر در باب نقش و مسئولیتهای ایالات متحده نسبت به همسایگانش در نیمکره را شکل می‌داد.

رابطه پنهانی با قدرتهای خارجی، مبارزه بین شمال و جنوب را طی جنگ داخلی تشدید کرد. ولی بعد از آن ملت به درون روی آورد. الگویی که طی قرن بیستم بارها تکرار شد. به هرحال با آنکه توجه به بازسازی معطوف گشت، امّا شوق و نیروی توسعه طلبی ادامه یافت. آلاسکا در سالهای ۱۸۶۰ از روسیه خریداری شد و آمریکائیان بومی در غرب بطور مرتب تحت انقیاد قرار می‌گرفتند و در همان حال ایالات متحده سلطه قاره ای خود را مستحکم می‌کرد. این **سرنوشت معلوم** کمی بیشتر از حسن تعبیر صرف و عبارتی نیکو برای سیاست اخراج و نابودی آمریکائیان بومی و تحقق سیاستی بود که در فرهنگ لغت معاصر، «ملتهای بدون دولت»بشمار می روند. از آن ببعد مدافعان توسعه طلبی شدیداً چشم طمع به کوبا، آمریکای لاتین، هاوایی و بسیاری از سرزمینهای آسیایی داشتند. به هرحال،تا پایان قرن نوزدهم، ایالات متحده **سرنوشت معلومش** را در ورای قاره آمریکا شمالی در جستجوی یک امپراتوری اعمال نکرد. تا آن زمان، اخلاق گرایی دقیقاً با مفهوم و برداشت آمریکائیان آمیخته شده بود که آنها ملتی مجزا و علیحده، ملتی با نقش ویژه و رسالتی خاص در سیاست جهان هستند.

سرنوشت معلوم متضمن این اعتقاد بود که آمریکائیان اغراض والاتری را در جهان نسبت به دیگران دارندکه بایدانجام دهند. اغراضشان نه فقط کسب مزیتی ویژه بلکه همچنین مسئولیتی مخصوص بود، یعنی حفظ آزادی فردی، و ترویج آزادی. آن هدف به بهترین نحو با انزوای جمهوری آمریکا از بقیه جهان تامین می‌گردید نه با دخالت کردن در آن.

در قرن بیستم ترویج دمکراتیک، «ایمن ساختن جهان برای دمکراسی» بر سیاست خارجی آمریکا غالب می‌شود، ولی در قرن نوزدهم، سیاست خارجی در پی آزادی فردی بود. برابری و دمکراسی بطور شاخصی در برنامه کلی اش نبودند. **دمکراسی** دلالت دارد بر روندهای سیاسی بر مبنای «مبارزات آزاد انتخاباتی توسط احزابی که بموجب حق رای عمومی جهت کنترل مراکز مؤثر حکومت، آزادانه سازمان یافته اند » (تی. اسمیت[1] ۱۹۹۴a). آزادی (لیبرتی) [آزادی فردی] و لیبرالیسم (جانبداری از آزادی فردی) توجه را معطوف به آزادی فردی می‌کند

[1] T. Smith

(نگاه کنید همچنین به فصل ۸). در اینجا تفاوتها مهم می‌باشند. چون لیبرتی ممکن است وجود داشته باشد وقتیکه دمکراسی وجود ندارد (اگر چه عکس آن غیر محتمل است). از اینروی لیبرالهای اروپایی در زمان تاسیس آمریکا ضرورتاً دمکرات نبودند. «خواسته آنان لیبرتی بود نه برابری، مخالفتشان با دمکراسی مبتنی بود بر نگرانی و ترس از عوام – توده بیسواد و برانگیخته شده ای که نمی داندچگونه باید حکومت کرد و اینکه دولت را به دست جباری واگذار می‌کند که وعده برابری با خلع مالکیت از ید صاحبان ملک می دهد » (تی. اسمیت ۱۹۹۴). بنابراین جای شگفتی نیست، که در اوائل جمهوری آمریکا، حقوق مالکیت معلوم می داشت که چه کسی باید رای دهد و چه کسی حق رای ندارد. تا سالهای ۱۸۳۰، زمان انتخاب اندرو جاکسون، ایالات متحده را نمی‌توان بطور خاص یک دمکراسی نامید. در آن زمان آلکسی دو توکویل، یک جامعه شناس سیاسی فرانسوی رساله مشهورش را تحت عنوان **دمکراسی در آمریکا** چاپ کرد. که در آن وی منحصر بفرد بودن آمریکا را در جامعه ملتها توصیف نمود. با عطف توجه به نقشی که مردم عادی در روندهای سیاسی ایفا می‌کردند. اگر توکویل یک دهه قبل از آن به آمریکا رسیده بود، شرح و توصیف وی ممکن نبود آنقدر هوشمندانه باشد» (تی. اسمیت، ۱۹۹۴). در واقع مساله حقوق مالکیت، کشور را برای ربع قرنی دیگر متوقف می ساخت.

اگرچه جمهوری آمریکا در نخستین قرنش، قهرمان آزادی (لیبرتی) به شمار می رفت، اما رهیافتش غیر فعال و منفعلانه بود. با آنکه می خواست همانند سر مشقی عمل کند و «بمثابه نورافکنی در خصوص آزادی باشد» و به دنیا نشان دهد که چگونه جامعه ای آزاد باید امورش را اداره کند و خودش را به صورت نمونه ای حفظ کند که دیگران از وی تقلید کنند، ولی ایالات متحده این مسئولیت را برای گیتی **بعهده نگرفت**. حتی بنام آزادی، نمی خواست که مروج اصلاح بین المللی باشدو شیوه زندگی اش را به دیگران تحمیل کند. وزیر امور خارجه جان کوئینسی آدامس[1] نقش مناسب جهانی کشور را طی نطقی که غالباً مورد استناد واقع می‌شود در ۴ ژوئیه ۱۸۲۱ چنین توضیح داد:

> «هر کجا استاندارد آزادی و استقلال استقرار یابد یا برقرار شود، آنجا در قلب (آمریکا)جای دارد که همراه با طلب رحمت و دعای او نیز خواهد بود. ولی آمریکا در جستجوی انهدام غولها به خارج از کشور نخواهد رفت. آرزومند و خواستار آزادی و استقلال همه می‌باشد. آمریکا حامی و قهرمان کشور خودش می‌باشد. وی رسالت و هدف کلی اش را با استمرار دعوت و مسالمت توصیه می‌کند [در غیر اینصورت] ممکن است خودکامه جهان شود و دیگر فرمانروای روح خودش نیز نخوهد بود. (همچنین نگاه کنید به کنان ۱۹۹۵)»

[1] Quincy Adams

به هرحال کشور درگیر شد و آرمانها در ادراک و تشخیص خط مشی دولت تأثیر گذاشت. منفعت خودی اعمال قدرت را توصیه می‌کرد. بحرانها و درگیریهای نظامی با قدرتهای اروپایی و آمریکائیان بومی مرتب تکرار می‌شد، چون کشور در سراسر قاره گسترش می‌یافت. از آنجا که در سایر جاها قاعده *یکجانبه گرایی* بود نه اقدام در هماهنگی با دیگران. ایالات متحده نیز به تنهایی موجب تولد لیبریا در سالهای ۱۸۲۰ گردید، درهای ژاپن را بروی روابط بازرگانی در سالهای ۱۸۵۰ گشود و تقلا کرد تا ساموآ را در سالهای ۱۸۸۰ کنترل نماید. سپس در ۱۸۹۵، بنا به دکترین خود اعلام کرده مونرو، در منازعه ای بر سر ونزوئلا حق خودش را علیه بریتانیا خواستار گردید. ایالات متحده اکنون بنحوی مؤثر مدعی بود که به تنهایی از تفوق و برتری در نیمکره غربی برخوردار است و مشهود بود که توانایی اثبات ادعایش را داشت. در دهه های بعد از جنگ داخلی، ایالات متحده به صورت قدرت صنعتی بزرگ جهان ظاهر شد. درسال ۱۹۰۰ وی بریتانیای کبیر را به عنوان تولید کننده برجسته ذغال سنگ، آهن، فولاد و منسوجات پشت سر نهاده بود. « فزون بر آن، نهضت بزرگ الحاق در ۱۸۹۷ صنعت آمریکا را تبدیل به بزرگترین در جهان کرد» (مک کورمیک[1] ۱۹۸۹)، برای ایالات متحده عرصه آماده می‌شد تا خرقه بریتانیا رابه عنوان قدرت اقتصادی برجسته جهان، قانون گذار و یک سلطه‌گر جهانی بر تن نماید.

انزواجویی در محاصره: امپریالیسم و مداخله جویی

مورخان دیپلماتیک برای «روزنامه نگاری متعصبانه زرد» (مطبوعات احساساتی) به خاطر نقشی که در برانگیختن ایالات متحده جهت اعلان جنگ علیه اسپانیا در ۱۸۹۸ داشت، اهمیت قائل می‌شوند[سه]. در حقیقت انگیزه‌های متعددی که همه حول کوبا دور میزد- که برای چندین سال در طغیان و شورش علیه اسپانیا بود- سبب گردید که رئیس جمهور ویلیام مک کنیلی[2] اجازه کنگره را جهت کاربرد زور برای خاتمه بخشیدن به جنگ در کوبا کسب نماید. انگیزه نمایندگان از نگرانیهای انساندوستانه تا منافع بازرگانی و احساسات روبه افزایش توسعه طلبی، گسترده بود. سناتور آلبرت بوریج[3]، مثلاً در سخنانش در ۱۸۹۸، در اشاره به آمریکائیان از آنها به عنوان «نژادی فاتح» یاد کرد. وی تاکید ورزید «ما باید از سرنوشتمان اطاعت و بازارهای جدید و در صورت ضرورت سرزمینهای جدید را اشغال کنیم.»

---

[1] Mc Cormick
[2] William Mc Kinley
[3] Albert Beveridge

با پیروزی در «جنگ کوچک با شکوه» علیه اسپانیا، ایالات متحده به هدفی بسیار مهم، حکمفرمایی بر کوبا رسید. همچنین به صورت قدرتی امپراتوری در آمد. فیلی پین اینک سرزمین مستعمره در اقیانوس آرام بود، همراه با هائیتی که در ۱۸۹۸ به صورت سرزمین ایالات متحده در آمده بود. پرتوریکو و گوام نیز به امپراتوری جدید ملحق گشتند. ایالات متحده به ناگهان تبدیل به قدرت بزرگی شد. لذا جنگ اسپانیا – امریکا را بطور خاص می‌توان به عنوان نقطه عطفی در سیاست خارجی آمریکا نگریست، چه، عصر جدیدی را در روابط آمریکا با بقیه جهان گشود.

مک کنیلی از انضمام آشکار کوبا اجتناب ورزید، ولی فیلی پین گزینش رنج آورتری را پیش آورد. مک کنیلی اصولاً علاقمند به تصاحب بندر مانیل بود و درباره مشکل حکومت بر مردم فیلی پین نگران بود. داستان مشهوری است که چگونه مک کنیلی تصمیم به استعمار فیلی بین گرفت بنا به اظهاراتش در برابر رهبران کلیسا:

«من در داخل کاخ سفید شبها بطور پیاپی تا نیمه شب قدم می زدم؛ و شرمنده نیستم که بگویم ... که زانو می زدم و برای روشنی و هدایت خداوند متعال را عبادت می‌کردم و یک شب آن هدایت بمن الهام شد ... دیگر تردیدی نبود جز اینکه تمامی فیلی پین را تصرف کرد و مردم فیلی پینو را آموزش داد و آنها را به عنوان آدمهای برابر متمدن ساخت ... و سپس من برختخواب رفتم و ... براحتی خوابیدم.» (نقل شده در لافابر[1] ۱۹۹۴، ۲۱۳)

گر چه مورخان نسبت به صحت این داستان تردید دارند، معهذا انکار نمی‌کنند که ایالات متحده از آن ببعد به سیاستی روی آورد که تا زمان حاضر کماکان باقی است.گرچه بانی دمکراسی شدن مطمح نظر بود ولی نخست لازم بود که شورش مردم فیلی پین را خواباند،که جنگی چهارساله و خونین از کار در آمد، «اولین از جمله بسیاری از جنگهای انقلابی که ایالات متحده در قرن بیستم جنگید» (لافابر ۱۹۹۴). فقط بعد از آن بود که ایالات متحده خودش را با روندهای سیاسی داخلی فیلی پین علاقمند نشان داد. توجه به توسعه سیاسی فیلی پین به معنای ارتقاء دمکراتیک، نه فقط آزادی تجریدی اینک مورد توجه آمریکا قرار گرفت (تی. اسمیت ۱۹۹۴).

برای دولت مک کینلی همچنین به خاطر پیشبرد منافع آمریکا در چین باید اعتباری قائل شد. در ۱۸۹۹ جان هی[2]، وزیر امور خارجه مک کینلی بر آن شد تا حمایت اروپا را برای سیاست سنتی قرن نوزدهم آمریکا (یکجانبه گرایی) راجع به رقابت آزاد جهت تجارت با چین، یعنی سیاست *درهای باز* نسبت به چین جلب کند. در ۱۹۰۰ وی به قدرتهای اروپایی در

---

[1] Lafeber
[2] John Hay

دومیـن یادداشت خود متضمن درهای باز متذکر شد که ایالات متحده تقسیم چین به «مناطق نفـوذ» را تحمـل نخواهـد کرد، و تمامیت ارضی چین باید محترم شمرده شود. این امر از جانب برخـی به عنوان بیان منافع رو به رشد بازرگانی ایالات متحده تلقی گردید و از سوی دیگران به مـثابه بیانـی از اخـلاق گرایی و ناپختگی آمریکا درباره سیاست موازنه قوا نگریسته شد، درهای بـاز همچنیـن مبتنـی بر دریافتی واقعگرایانه از حدود قدرت آمریکا بود. هی، خودش به عباراتی کـه الکساندر هامیلتون مسلماً تأیید می‌کرد به مک کنیلی توصیه کرد: ضعف ذاتی موضع ما در ایـن اسـت کـه مـا نمیخواهـیم چین را خودمان به یغما ببریم و افکار عمومی بما اجازه مداخله ارتـش را بـرای جلوگیری از غارت چین توسط دیگران نمی دهد. بعلاوه، ما ارتش نداریم. سخن مطـبوعات دربـاره موضـع اخلاقی برتر ما، که اختیار دیکته کردن به دنیا را می‌دهد صرفاً حرف مفتی است.» (نقل شده در لافابر ۱۹۹۴).

در انـتخابات ۱۹۰۰ موضـوعات سیاسـت خارجی بنحو بارزی مطرح بود، ویلیام جنینگز بـریان[1]، نامـزد حـزب دمکـرات و سـپس وودرو ویلسـون وزیـر امـور خارجـه، شـعارهای ضـد امپریالیسـتی را سر می دادند. تئودور (تدی) روزولت، معاون رئیس جمهور مک کنیلی که با هم مبارزه انتخاباتی می‌کردند، قهرمان امپریالیسم بود. روزولت در اوائل دولت مک کنیلی در وزارت نـیروی دریایـی خدمت کرده بود، در آنجا باکاپیتان آلفردماهان آشنا شد، یکی از متفکران اولیه اسـتراتژیک جغرافـیای سیاسی،که توسعه قدرت دریایی را به عنوان راهی بسوی عظمت آمریکا میدانسـت. وقتـی گلولـه یـک قـاتل، مـک کنیلی را بخاک انداخت روزولت ریاست جمهوری را بدسـت گرفـت. تـیراندازی فقـط یـک روز بعد از آن روی داد که مک کنیلی در نطقی راجع به نقش جهانی جدید آمریکا مدعی شد که «انزواجویی دیگر نه ممکن است و نه مطلوب».

از روزولـت به عنوان کسی که به آرامی سخن می گفت و چماق بزرگی به همراه داشت، یـاد مـی‌شـود.او کـه فـرمانده «سـوارکاران شجاع» طی جنگ اسپانیا – آمریکا بود از طرفداران نـیروی دریایـی قدرتمـندبه شمار می رفت. ریاست جمهوری روزولت (۱۹۰۹-۱۹۰۱) به خاطر یـک رشته از قدرت طلبی ها و مداخلات، عمدتاً در آمریکای لاتین متمایز است. ایالات متحده، هائیتـی را وادار سـاخت کـه بدهی هایش به قدرتهای اروپایی را تصفیه کند، شورش در پاناما را مشـتعل سـاخت تـا اسـتقلالش را از کلمبیا کسب و حق آمریکا را بر پیرامون کانال تامین کند، تحـت الحمایگـی مالـی را بـر جمهـوری دومینیکن تحمیل کرد، و کوبا را اشغال نمود. روزولت همچنیـن جهت خاتمه جنگ روس و ژاپن (۱۹۰۵-۱۹۰۴) میانجی‌گری نمود، که از آن معرکه

---
[1] William Jennings Bryan

ژاپـن به صورت قدرت مسلط و متجاوز خاور دور سر بر آورد، و بعد از آن موافقت کرد سیاست درهای باز در چین، خواسته و منفعت اساسی آمریکا، را حفظ کند.

بسـیاری از اقدامـات خـاص روزولـت بعـداً با توجه به تفسیر تبعی اش از دکترین مونرو توجـیه شـدند. در ۱۹۰۴ در پاسـخ بـه آشـفتگی و بحران اقتصادی در جمهوری دومینیکن، به تهدید علیه دخالت خارجی پرداخت، روزولت به کنگره اعلام داشت که «اتکای ایالات متحده به دکتریـن مونرو ممکن است ایالات متحده را وادار سازد که هر اندازه از روی بی میلی ... قدرت پلـیس بیـن المللـی را اعمـال نماید. به هرحال، در حقیقت *نتیجه گیری روزولت* خیلی فراتر از نیات اولیه مونرو رفت (لافر ۱۹۹۴). ایالات متحده اینک مخالف با انقلابهای آمریکای لاتین بود، نـه پشتیبان آن. آمریکا مداخله اروپا در امور نیمکره غربی را بر نمی تابید و تنها مداخله خودش را برسـمیت مـی‌شـناخت. قـدرت آمریکا را جهت سرپرستی امور اقتصادی نیمکره به کار برد. و ایـنک نـیروی نظامـی را بـرای انـتظام امـور نـیمکره مـورد استفاده قرار داد، نه مانند مونرو که ضـرورتی بـرای قـدرت نمایـی نظامی نمی دید. لذا تفسیر تبعی روزولت در مورد دکترین مونرو صحنه را آماده ساخت جهت عصری نو در روابط ایالات متحده با همسایگان جنوبیش، که اغلب آنها از بزرگی همسایه شمالی بیزاری می‌جستند.

گفـتار و کردار روزولت با اصول عقاید واقعگرایی سیاسی جهت یک امریکای امپریال که با سده جدید مواجه بود بخوبی سازگاری داشت. در واقع، روزولت نخستین رئیس جمهور ایالات متحده است که بدون ابهام اصول سیاست قدرت را اختیار کرد که از دیدگاه واقعگرایانه سیاست بیـن المللـی، محـوری مـی‌باشد. هنری کیسنیجر، یکی از واقعگرایان برجسته، رهیافت سیاست خارجی روزولت را با حالتی تأیید آمیز چنین توصیف می‌کند:

> « روزولـت همانـند اسـلافش، به نقش رحمت آمیز آمریکا در جهان اعتقاد داشت. ولی بـر خـلاف آنـان، بـر آن بود که منافع واقعی سیاست خارجی آمریکا، خیلی بیش از سود عدم درگـیری اسـت. روزولـت با این مقدمه منطقی آغاز کرد که ایالات متحده قدرتی است مانند هر قـدرت دیگـری، نـه ایـنکه تـنها تجسـم یگانه فضائل باشد. اگر منافعش با منافع سایر کشورها تصادم پیدا نماید، آمریکا مکلف خواهد بود که با قدرت جهت غلبه بر آنها اقدام کند.
>
> ... هـیچ رئـیس جمهـور دیگـری نقـش جهانـی آمـریکا را اینقدر کامل بنا بر شرایط منـفعت ملی، و به نحو جامع با توازن قوا تعیین نکرد. (کیسینجر ۱۹۹۴، ۳۹-۳۸)»

سیاسـتهای روزولـت و فرضـیات پایـه ای آن بطور بارزی با ادراکات لیبرالیسم ویلسونی مغایـرت داشـت. «از دیدگـاه ویلسـون، حقوق جهانی و نه تعادل، قابلیت اعتماد ملی و نه منافع ملی خود تعیین کرده، بنیادهای نظم بین المللی بودند...هیچ چیزی روزولت را به اندازه اصول پرسروصـدایی کـه نـه قـدرت و نـه اراده پشتیبان اجرای آنها بود، آزار نداد (کیسینجر ۱۹۹۴).

آنطـور کـه کیسینجر میگوید روزولت همچنین ویلسون را متهم به بازی با احساسات انزواجویی کـرد کـه بـه انـتخاب مجـددش در ۱۹۱۶ انجامید.» ولی او ادامه می‌دهد که «سیاست ویلسون کـاملاً در جهـت مخـالف انـزوا جویـی بود. آنچه ویلسون اعلام می‌داشت عقب نشینی آمریکا از جهـان نـبود بلکـه کاربـرد جهانی ارزشهایش و گاهی تعهد آمریکا به اشاعه آنها بود.» از اینروی ویلسـون «آنچه را که به صورت خرد متعارف آمریکایی از زمان جفرسون در آمده بود مجدداً باز مـی گفت، اما آنرا در خدمت یک ایدئولوژی جهای قرار داد ... رسالت ویژه آمریکا فراتر از امور روزمره دیپلماسی است و آن را وامی‌دارد که به صورت چراغ راهنمای آزادی برای بقیه نوع بشر باشد » (کیسینجر ۱۹۹۴)(چهار).

دیپلماسـی دلار معرف دوره‌ای از ۱۹۰۰ تا ۱۹۳۱ می‌باشد. چون منافع تجاری آمریکا در حـوزه کارائیـب و آمـریکای مرکـزی به ناگهان افزایش یافت، ایالات متحـده جهت حفظ آن بـــه نمـایـش قـدرت پرداخـت. تاکتـیکهای مداخلـه جویانـه روزولت توسط جانشینش، ویلیام هووارد تافت[1]، که زمانی سیاستهای دولتش را به عنوان «جایگزین ساختن دلار به جای گلوله» توصیف کرد، ادامه یافت. از اینقرار اصطلاح «دیپلماسی دلار» معمول شد.

بـا انـتخاب ویلسـون تغیـیر اندکـی روی داد، آنطـور که داده ها در چکیده ۱-۳ روشن مـیدارد (همچنیـن نگاه کنید به فرامکین b ۱۹۹۴). تازمان بروز جنگ در اروپا، ویلسون وقتش مصـروف چالشـهای سیاسـت خارجـی در چیـن، مکـزیک و کارائیـب شـد، اغلب جهت نیل به مقاصـدش متوسـل بـه مداخلـه نظامـی می‌گردید. «با این عزم که به سایر ملتها کمک کند که دمکراتـیک شوند و به نوعی انتظام یابند، ویلسون خود به صورت بزرگترین مداخله جوی نظامی در تـاریخ آمـریکا در آمـد. تـا زمانـی کـه وی ریاسـت جمهـوری را در ۱۹۲۱ ترک گفت، اعزام سـربازان را بداخل روسیه و به قریب نیم دو جین از کشورهای آمریکای لاتین اجازه داده بود » (لافبر ۱۹۹۴). مداخله یقیناً با آرمانگرایی ویلسونی متغایر نبود، ولی از بعضی لحاظ شکست آن را نشـان مـی داد. والـتر لافبر مورخ (۱۹۹۴) خاطر نشان می‌سازد که «ویلسون انتخابات، تغییر واقعـی، نظـم و عـدم مداخـلات خارجـی را می خواست. همه را در آن واحد میخواست.» «وی هرگز نفهمید چگونه چنین معجزه ای را عملی سازد.»

در مـه ۱۹۱۵ یک زیر دریایی آلمانی، *لوسی تانیا*[2] افتخار خطوط تجارت دریایی بریتانیا را بـا اژدر مـورد حملـه قرار داد. تقریباً ۱۲۰۰ نفر منجمله ۱۲۸ آمریکایی جان خود را از دست دادنـد. حمله مذکور بحرانی را بویژه در ایالات متحده بوجود آورد که در خصوص موضوع حقوق

---
[1] William Howard Taft
[2] Lusitania

بیطرفی در دریاهای آزاد حساس بود. اینک توجه ویلسون از آسیا و نیمکره غربی معطوف به اروپا گردید، که نهایتاً منجر به دعوتش جهت نظام جدید امنیت دسته جمعی شد تا جایگزین موازنه قوایی که مستعد جنگ افروزی بود و سایر اصلاحات بنیادی در روابط بین المللی گردد. کوششهای ویلسون جهت تحقق آرمانهایش طی حیاتش منجر به شکست شد. امتناع سنای ایالات متحده از تأیید موافقتنامه صلح ورسای وهمچنین عضویت ایالات متحده در جامعه ملل، بخصوص شکست شخصی نابود کننده ای برای ویلسون بود. بدون مشارکت آمریکا، خود جامعه نیز محتوم به شکست بود.

چکیده ۱-۳

سپیده هزاره جدید: کاربرد قوای مسلح آمریکا در خارج از کشورطی دولتهای روزولت، تافت، ویلسون ۱۹۲۱-۱۹۰۱

تئودور روزولت

۱۹۰۱ کلمبیا (ایالت پاناما)، سربازان ایالات متحده به قصد حفظ اموال آمریکا، خطوط ترانزیت در منطقه کانال طی آشوبهای انقلابی را باز نگاه می‌دارند.

۱۹۰۲ کلمبیا سربازان ایالات متحده به حفظ جان و مال آمریکائیان در بوکاس دل تورو طی جنگ داخلی می‌پردازند.

۱۹۰۲ کلمبیا (ایالت پاناما) سربازان ایالات متحده جهت برقراری واداره خطوط راه آهن و جلوگیری از ورود سربازان کلمبیایی به پاناما مورد استفاده قرار می‌گیرند.

۱۹۰۳ هندوراس قوای ایالات متحده از کنسولگری آمریکا در پورتوکورتز حفاظت می‌نمایند.

۱۹۰۳ جمهوری دومی نیکن تفنگداران دریایی در سانتو دو مینگو جهت حفظ منافع آمریکاوارد می شوند.

۱۹۰۳ سوریه قوای ایالات متحده جهت حفظ کنسولگری وارد بیروت می‌شوند.

۱۹۰۴-۱۹۰۳ حبشه حضور تفنگداران دریایی برای حفظ سرکنسول ایالات متحده در ایام مذاکرات معاهده.

۱۹۱۴-۱۹۰۳ پاناما حضور قوای ایالات متحده جهت حفظ منافع و جان آمریکائیان در پی انقلاب برای استقلال جهت ساختن کانال پاناما.

۱۹۰۴ جمهوری دومی نیکن قـوای آمریکایی و بریتانیایی، منطقه ای غیر جنگی ایجاد و منافع و جان آمریکائیان را طی جنگهای انقلابی حفظ می‌کنند.

۱۹۰۴ طنجه، مراکش. گارد تفنگداران دریایی جهت حفظ سرکنسول وارد می‌شود.

۱۹۰۴ پانامـا. سـربازان ایالات متحده جهت حفظ جان و مال آمریکائیان در آنکون طی مدت تهدید به شورش استقرار می‌یابند.

۱۹۰۴-۱۹۰۵ کـره. یـک گـارد تفنگدار دریایی به منظور حفاظت از هیات آمریکایی در ایام جنگ روس و ژاپن به سئول فرستاده می‌شود.

۱۹۰۶-۱۹۰۹ کوبـا قـوای ایـالات مـتحده درصـدد اعـاده نظـم، حمایت از خارجیان و استقرار حکومت با ثبات بر می آیند.

۱۹۰۷ هـندوراس سربازان ایالات متحده به حفاظت از منافع آمریکا در تروخیلو، سیبا، پورتوکورتز، سانپدرو، لاگونا و چولوما طی جنگ بین هندوراس و نیکاراگوا می پردازند.

ویلیام هووارد تافت

۱۹۱۰ نیکاراگوا قوای ایالات متحده منافع آمریکا در بلوفیلدز را حفاظت می‌کنند.

۱۹۱۱ هـندوراس سـربازان آمریکایی جهت حفاظت از جان و منافع آمریکائیان در ایام جنگ داخلی استقرار می‌یابند.

۱۹۱۱ چین سربازان ایالات متحده به سبب انقلاب ناسیونالیستی به نقاط گوناگون چین اعزام می‌شوند.

۱۹۱۲ هـندوراس. ایـالات مـتحده نـیروی اندکی را به طور موقت به پورتو کورتز اعزام می‌دارد.

۱۹۱۲ پانامـا. سـربازان ایـالات مـتحده بـر انتخابات پاناما خارج از منطقه کانال نظارت می‌نمایند.

۱۹۱۲ کوبـا. قـوای ایـالات مـتحده بـه حفـظ مـنافع آمـریکا در استان اورینت و هاوانا می‌پردازند.

۱۹۱۲ چیـن. سـربازان ایـالات مـتحده جـان و منافع آمریکائیان را طی ایام فعالیتهای انقلابی تأمین می‌کنند.

۱۹۱۲ ترکـیه. قـوای ایالات متحده به تامین امنیت هیات آمریکایی در قسطنطنیه طی جنگ بالکان می‌پردازد.

۱۹۲۵-۱۹۱۲ نیکاراگوا. قوای ایالات متحده جهت حفظ منافع آمریکا اعزام شده و جهت ترویج صلح و ثبات در آنجا می‌مانند.

۱۹۴۱-۱۹۱۲ چین. سربازان ایالات متحده در استمرار تامین حفاظت بدنبال بی‌نظمی‌هایی که با شورش کومین تانگ اغاز گردید درگیر می‌شوند.

وودرو ویلسون

۱۹۱۳ مکزیک. تفنگداران دریایی ایالات متحده شهروندان آمریکا و سایرین را تخلیه می‌کنند.

۱۹۱۴ هائیتی. قوای ایالات متحده از اتباع آمریکا حفاظت می‌کنند.

۱۹۱۴ جمهوری دومی نیکن. قوای ایالات متحده به حفاظت از پورتوپلاتا و شهر سانتو دومینگو می‌پردازند.

۱۹۱۷-۱۹۱۴مکزیک. جنگهای اعلام نشده آمریکا – مکزیک.

۱۹۳۴-۱۹۱۵ هائیتی. قوای ایالات متحده طی ایام خطر شورش به حفظ امنیت می‌پردازند.

۱۹۱۶ چین. قوای ایالات متحده جهت ممانعت از غارت اموال آمریکائیان در نانکینگ وارد می‌شوند.

۱۹۲۴-۱۹۱۶ جمهوری دومی نیکن. قوای ایالات متحده طی ایام تهدید سخت شورش نظم را تامین می‌نمایند.

۱۹۱۷ چین. سربازان ایالات متحده جهت حفظ جان آمریکائیان در چونگ کینگ مستقر می‌شوند.

۱۹۱۸-۱۹۱۷ آلمان و اتریش - مجارستان. جنگ جهانی اول.

۱۹۲۲-۱۹۱۷ کوبا. قوای ایالات متحده به حفظ منافع آمریکا طی شورش و بعد از آن می‌پردازند.

۱۹۱۹-۱۹۱۸ مکزیک. سربازان ایالات متحده در تعقیب راهزنان وارد مکزیک شده و با سربازان مکزیکی در نوگالس جنگ می‌نمایند.

۱۹۲۰-۱۹۱۸ پاناما. سربازان ایالات متحده به عنوان پلیس طی ایام بی‌نظمی‌ها و اختلالات انتخاباتی و بعد از آن عمل می‌کنند.

۱۹۲۰-۱۹۱۸ روسیه شوروی. سربازان ایالات متحده جهت حفظ کنسولگری آمریکا در ولادی ووستوک وارد و به عنوان بخشی از قوای اشغالگر متفقین آنجا باقی می‌مانند؛ بعداً سربازان آمریکایی در آرخانگل در پاسخ به انقلاب بلشویکی مداخله می‌کنند.

۱۹۱۹ دالماسی. قوای ایالات متحده به عنوان پلیس در اختلاف بین ایتالیائیها و صربها واردعمل می‌شوند.

۱۹۱۹ ترکیه. تفنگداران دریایی ایالات متحده جهت حفظ کنسولگری آمریکا در قسطنطنیه طی اشغال آن توسط یونانیها عمل می‌کنند.

۱۹۱۹ هندوراس. سربازان ایالات متحده به حفظ نظم طی مبارزات انقلابی می پردازند.

۱۹۲۰ چین. سربازان ایالات متحده به حفظ جان آمریکاییان طی اغتشاشات در کیوکیانگ می‌پردازند.

۱۹۲۰ گواتمالا. سربازان ایالات متحده به حفظ جان هیات آمریکایی و منافع آن دست می زنند.

۱۹۲۲-۱۹۲۰ روسیه (سیبری). **تفنگداران دریایی جهت حفظ ایستگاه رادیویی و اموال ایالات متحده در جزیره متعلق به روسیه در خلیج ولادیووستک فرستاده می شوند.**

منبع: برگرفته شده از الن سی. کولی یر، «موارد استفاده از قوای مسلح ایالات متحده در خارج از کشور ۱۹۹۳-۱۷۷۸،» گزارش سی آر آس برای کنگره ۷ اکتبر ۱۹۹۳.

با وجود این، اصول آرمانگرایی ویلسونی، آنطور که ما یاد آور شدیم، هرگز از میان نرفت. در واقع مورخ نامدار والتر لافبر (۱۹۹۴) می‌نویسد که ویلسون نخستین رئیس جمهور آمریکا بود که با «انفجار کامل انقلابات قرن بیستم مواجه شد.» و اینکه «واکنشهایش سبب گردید که سیاستهایش با نفوذترین در سیاست خارجی قرن بیستم آمریکا باشد. ویلسون گرایی به صورت اصطلاحی در آمد جهت توصیف سیاستهای بعدی که تاکید بر بین المللی‌گرایی، اخلاق‌گرایی داشت و اینکه معطوف به توسعه دمکراسی بود.» ما در حدود پایان این فصل باردیگر به آن برداشت و ذهنیت باز می‌گردیم.

تجدید حیات انزوا جویی: آرمانگرایی و کناره گیری بین جنگ

جامعه ملل به عنوان یک برنامه سیاست خارجی آمریکا در انتخابات ریاست جمهوری ۱۹۲۰ از میان رفت. وارن جی. هاردینگ[1]، ویلسون را شکست داد، که ضربه ناتوان کننده‌ای بود هنگامیکه در داخل جهت تصویب جامعه مبارزه می‌کرد. برنامه سیاست خارجی هاردینک خواستار «بازگشت بحالت عادی» بود، مؤثراً برنامه ای که در صدد «خلاصی از مسئولیتهای سنگینی بود که فعالیتهای بین المللی با خود بهمراه می‌آورد.» (ماندل بوم[2] ۱۹۹۴).

سرخوردگی، که از دخالت آمریکا در جنگ جهانی اول نهایتاً بروز کرد «اعتماد آمریکائیان به مظاهر قدیمی بین المللی گرایی و دیپلماسی نوع دوستانه» را از میان برد، و «اطمینانشان را به اینکه رسالت آمریکا باید خدمت عظیمی نسبت به بقیه جهان باشد.» (اوسگود[3] ۱۹۵۳). سرخوردگی بویژه در سالهای ۱۹۳۰ غالب بود، چون انزواجویی بار دیگر به عنوان استراتژی غالب سیاست خارجی آمریکا ظاهر گردید. به هرحال در ابتدا، آرمانگرایی رهیافت قابل قبولی در مورد سیاست بین المللی باقی ماند، شاید به خاطر بی تفاوتی عموم مردم. مداخله نظامی در آمریکای لاتین و چین، این نبرد و اعمال قدرت، یکجانبه گرایی در سیاست خارجی آمریکا را همیشگی ساخت،که حتی قبل از چرخش قرن نیز مشهود بود. نیکارگوا بویژه هدف مداخله طولانی مدت بود، که از ۱۹۲۶ تا ۱۹۳۳ به درازا کشید. در آنجا سربازان ایالات متحده با آگوستوساندینو[4]، یک رهبر چریکی ضد آمریکایی برخوردار از حمایت توده ای شدید، مقابله می‌کردند که انقلابیون نیکاراگوایی نامش را یک نسل بعدتر، برخود نهادند. سربازان آمریکایی ساندینو را نکشتند، ولی بجای خود یک گارد ملی آموزش یافته توسط آمریکائیان را باقی گذاشتند به رهبری آناستازیو سوموزا[5] که نهایتاً توسط ساندنیستاهای جدید ساقط گردید.

درست در زمانی که ایالات متحده مداخله جویی را در سالهای ۱۹۲۰ اعمال می‌کرد، و از اینروی الگوی سیاسی استقرار یافته ای را پایدار می ساخت، سیاست گذاران آمریکایی همچنین از روی اشتیاق عناصر اصلی زمینه های باور آرمانگرایانه را نیز دنبال می‌کردند. با کنفرانس دریایی واشنگتن در ۱۹۲۱، ایالات متحده درصدد بود که از طریق محدودیتهای تسلیحاتی مسابقه تسلیحاتی دریایی سه جانبه شامل ایالات متحده، ژاپن و بریتانیا را تقلیل

---
1 Warren G. Harding
2 Mandelbaum
3 Osgood
4 Augusto Sandino
5 Anastasio Somoza

دهـد.حاصل کنفرانس یک رشته از معاهدات بود که غرض کلی اش حفظ وضع موجود در خاور دور بـود. ایـن بـرنامه بـا تصـورات و اندیشـه هـای آرمانگرانه مطابقت داشت، ولی فاقد هر گونه مقـررات اجرایـی بـود. از ایـنروی واقعگـرایان اسـتدلال مـی‌کنـند که «ارتعاشات زودگذری که کـنفرانس واشـنگتن بوجـود آورد تـدارک مصیبت باری بود برای آزمایش رهبری سیاسی که با حـوادث بدشـگونی همـراه گـردید کـه فیصـله اخـتلاف خـاور دور را در یک دهه بعدتر منتفی ساخت.» (اوسگود ۱۹۵۳).

واقعگرایان همچنین پیمان ۱۹۲۸ پاریس، معروف به پیمان بریان گلُوگ[1] را مورد انتقاد قـرار دادنـد. کـه بـنام وزیـر امـور خارجـه ایالات متحده، فرانک بی. گلوگ، و وزیر امور خارجه فرانسـه، آریستید بریان معروف است. این موافقتنامه در پی رسیدگی به مساله جنگ، آن را غیر قانونـی سـاخت. واقعگرایان از اینروی آن را «بیان کامل آرمانگرایی خیالپرورانه می دانند که در دوره بیـن دو جنگ بر کوششهای آمریکا جهت رفع منازعات بین المللی و تهدید به جنگ غلبه داشت ... پیمان پاریس صرفاً اعلام داشت که امضاء کنندگانش جنگ را به عنوان ابزار سیاست ملـی مذمـوم مـی‌شـمارند... پـیمان مذکور متضمن هیچ تکلیف مطلقی برای کشورها نبود که تحت چه شرایطی چه عملی باید انجام دهند.»[پنج] (اوسگود ۱۹۵۳)

بـا آنکـه موضـوع غـرامات آلمان، ایالات متحده را از نزدیک با آن درگیر کرد، ولی حتی ایـنجا نـیز ایـالات مـتحده در پـی کـناره جویـی، نه دخالت در امور بین المللی بود. طی جنگ جهانـی اول ایالات متحده به صورت کشوری وام دهنده ظاهر گردید، یعنی، ایالات متحده بیش از آنکـه بخرد به خارج فروخت (که این امر تا اوائل سالهای ۱۹۷۰ نیز ادامه داشت). برای تامین اعتـبار جهـت فروشـها به بریتانیا و فرانسه طی جنگ، اعتباراتی به کشورهای متفق اعطاء کرد. بعـد از جـنگ اصـرار ورزیـد کـه بدهـی هـا باز پرداخت گردد. نهایتاً موضوع بدهیها با پرداخت غـرامات توسـط آلمان پیوند یافت، که تحت مقررات تنبیهی معاهده ورسای مسئول آغاز جنگ جهانـی اول شـناخته شـده بـود. طرحهای گوناگونی برای فیصله موضوع بدهی - غرامت افکنده شـد، ولی هیچکدام رضایتبخش نبودند. این موضوع سبب دلسردی و کناره گیری ایالات متحده از دمکراسـیهای اروپـا گـردید. درهمیـن حـال رکود اقتصادی سالهای ۱۹۳۰ ریشه می‌گرفت و ابرهای جنگ باردیگر بر اروپا سایه می‌افکند.

با طلوع فاشیسم طی سالهای ۱۹۳۰ و سقوط اقتصادی جهان به رکودی عمیق، نه غیر قانونـی بودن جنگ و نه اصل امنیت دسته جمعی توانست مانع از هجوم میلتاریسم حیات یافته گـردد. آلمان، ایتالیا، و ژاپن مکررا نظم بعد از جنگ جهانی اول را مورد چالش قرار دادند، بنظر

---

[1] Kellog-Briand Pact

مـی رسـید کـه بریتانیا و فرانسه برای متوقف ساختن آنان فاقد قدرت بودند، و ایالات متحده به صدف انزواجوئیش بازگشته بود. در سنای ایالات متحده یک کمیته مخصوص بریاست انزواجوی افراطـی جـرالد پـی. نـای[1] بـه برگزاری جلسات استماعی می پرداخت که ورود آمریکا به جنگ جهانـی اول را منتسـب به توطئه سوداگران جنگ می‌دانست، که «بازرگانان مرگ» خوانده می شـدند. کـنگره بین ۱۹۳۷-۱۹۳۵ یک رشته قوانین بیطرفی را گذارند که منظور اصلی اش جدا نگهداشـتن آمریکا از منازعه در حال ظهور اروپا بود. کاربرد فوری اش در مورد اسپانیا بروز کرد، جائـیکه ژنـرال فرانسیکو فرانکو، با کمک هیتلر در صدد سرنگونی جمهوری اسپانیا و جایگزینی اش بـا رژیـم فاشیسـت بـود. قوانیـن بیطرفی مؤثراً مانع از کمک ایالات متحده به نیروهای ضد فاشیست شد.

رکـود بـزرگ احساسات انزوا جویی را در ایالات متحده تقویت کرد. همانطور که قبلاً مـتذکر گردید، بریتانیا که قدرت اقتصادی برتر جهان در قرن نوزدهم بود، به عنوان قدرت فائق در سیاسـت و بهمین نسبت در اقتصاد، سیستم اقتصاد بین المللی آزاد، مبتنی بر تجارت آزاد را رواج داد. بـه هرحال در اواخر قرن نوزدهم قدرتش رو به افول گذاشت. بعد از جنگ جهانی اول توانایـی بریتانـیا بـرای اعمـال رهـبری لازمه جهت حفظ اقتصاد سیاسی آزاد جهان بشدت کم شـده بـود. ایـالات مـتحده نامـزدی منطقی برای تصدی این نقش بود، اما از پذیرش آن امتناع ورزیـد (همچنیـن نگـاه کنـید بـه فصل ۷)(شش). ناتوانایی بریتانیا برای اعمال رهبری و بی میلی ایـالات مـتحده برای انجام آن از موجبات اولیه و اصلی رکود بزرگ بودند (کیندل برگر ۱۹۷۳). در نتـیجه ناسیونالیسـم اقتصـادی قـاعده روزگـردید. برقرای تعرفه ها توسط یک کشور جهت حفـظ اقتصـادش از رخنه خارجی منجر به اقدامات تلافی جویانه توسط سایرین می شد. حجم تجارت بین المللی بنحو شدیدی کاهش یافت که خود سبب پایین آمدن سطح زندگی و تشدید سـختی اقتصادی شد. سیاست گذاران که بعداز جنگ جهانی اول در پی نظم نوین جهانی بودند نتـیجه گرفتـند کـه ناسیونالیسـم اقتصـادی علت اصلی درهم شکستن صلح بین المللی بود. در واقـع، پیوسـتگی صـلح و رفـاه یکی از «درسهای عمده سالهای ۱۹۳۰» می‌باشد که کماکان در تعیین سیاست خارجی امریکاا حتی تا به امروز مورد رعایت می‌باشد.

وقتـی سیاست بریتانیا در کوشش برای جلب محبت هیتلر شکست خورد درس دیگری نـیز آموخـته شـد. در سپتامبر ۱۹۳۸ -طی اجلاس مونیخ- آلمان، بریتانیا و فرانسه به توافقی با هیـتلر دسـت یافتـند کـه به آلمان نازی اجازه می داد تا بخش بزرگی از چکسلواکی را به خاک خـود ضـمیمه سازد در ازای آنچه نخست وزیز بریتانیا نویل چیمبرلن آن را «صلح در عصر ما»

[1] Gerald P. Nye

خوانـد. در عـوض در ۱ سپتامبر ۱۹۳۹ آلمان هیتلری به لهستان حمله کرد. بریتانیا و فرانسه با توجـه بـه تعهدشـان برای دفاع از لهستانیها، دو روز بعد علیه آلمان اعلان جنگ نمودند. جنگ جهانـی دوم آغـاز شـده بـود. درسـی کـه از *کـنفرانس مونیخ* اموخته شد این بودکه **متجاوز را نمـی‌تـوان تحبیـب کـرد،** تجربه‌ای که همچنان بر تفکر سیاست گذاران دهه‌های آتی تأثیر می‌گذارد.

طـی دو سـال بعـد از هجوم اولیه هیتلر به لهستان، سالهایی که شاهد حملات آلمان به فرانسـه، بریتانـیا و اتحـاد شـوروی بـود، فرانکلیـن روزولـت ماهـرانه ایالات متحده را بتدریج از سیاسـتهای انـزواجویانه اش بـه حمایـت از دمکراسـیهای غربی ترغیب کرد. (نگاه کنید لانگر و گلیسون ۱۹۵۲)[1].

اعمـال آشـکار سیاست قدرت (ماخت پولتیک[2]) از سوی آلمان نظرات آرمانگرایی را که در قلعـه انزواجویی سالهای ۱۹۳۰ جا گرفته بود بچالش گرفت. معذلک، روزولت محتاط بود که آرمانگرایی را به کناری ننهد، همچنانکه کشور را جهت وارد شدن در نبرد آتی مهیا می ساخت.

> «روزولت دریافت که فقط تهدیدی نسبت به امنیتشان می‌تواند [مردم آمریکا] را به حمایت از آمادگی نظامی تحریک کند. ولی برای کشاندن آنان به جنگ، او میدانست که باید از آرمانگرائیشان استمداد جوید،همان گونه که ویلسون به آن دست یازیده بود ... از اینروی «موازنه قوا» اصطلاحی نبود که بتوان آن را در سخنان و نطقهای روزولت یافت، باستثنای زمانی که وی آن را بطور استهزا آمیز بکار می برد.
>
> آنچه وی در جستجویش بود تشکیل جامعه ای جهانی بود که سازگار و موافق با آرمانهای اجتماعی و دمکراتیک آمریکا به عنوان بهترین ضامن صلح باشد. (کیسینجر ۱۹۹۴a، ۳۹۰).»

در بهـار ۱۹۴۱ کـنگره **قـانون وام و اجاره** را تصویب و روزولت آن را توشیح کرد. این قـانون بـه ایـالات مـتحده اجازه کمک به دیگران را می داد چنانچه ازنظر ایالات متحده حیاتی محسـوب مـی شـدند، ایـن امـر ایالات متحده را متعهد به هدف متفقین علیه قدرتهای محور- آلمان و ایتالیا – نمود،که بحث و جدل تلخی را در ایالات متحده موجب گردید. سناتور آرتور و اندنـبرگ کـه در آن زمـان انزواجویـی سرسـخت بـود (البـته بعد از جنگ به بین المللی گرایی گروید)، خاطرنشان ساخت که وام – اجاره ناقوس مرگ انزواجویی است: «ما خطابه خداحافظی واشـنگتن را به زباله دانی افکنده ایم.» او در دفتر روزانه‌اش نوشت. «ما خودمان را دقیقاً بداخل سیاسـت قـدرت و جـنگهای دول اروپا، آسیا، و افریقا انداخته‌ایم. ما نخستین گام را در مسیری

---

[1] Langer & Gleason
[2] Macht Politik

برداشته ایم که از آن هرگز بازگشتی نخواهیم داشت.» (نقل شده در سرفاتی ۱۹۷۲). گام بعدی هنگامیکه ژاپن در ۷ دسامبر ۱۹۴۱ به پرل هاربور حمله کرد، برداشته شد. آمریکا دیگر نمی‌توانست انزوای جغرافیایی از گیتی را، که دو اقیانوس عظیم آن را از اروپا و آسیا جدا کرده بود، موجبی برای حمایت از انزوای سیاسی‌اش قرار دهد.

تحول تکنولوژیک و توانایی ژاپن که بتواند هزاران میل دورتر از کشورش به منافع حیاتی آمریکا ضربه بزند، اساس منطقی انزواجویی را ویران ساخت. به هرحال سابقه دیپلماتیک یک قرن و نیمی آمریکا، پشتیبان این دیدگاه نبود که انزواجویی سیاستی نامناسب است. شاید انزواجویی به خاطر عملکردش در سالهای۱۹۳۰ بدنام شده بود که ایالات متحده را از بازیگری مؤثر در موزانه قدرت اروپا بدور داشت. چنانچه حضور و دخالت می داشت و نسخه های تجویزی واقعگرایی را دنبال می‌کرد، حداقل آنگونه که توسط خود واقعگرایان تصور می شد، ممکن بود در جلوگیری از فاجعه جنگ جهانی دوم مؤثر باشد. با وجود این، مهم است که تاکید کرد بر اینکه انزواجویی «هرگز بمعنی انزوای کامل از جهان نبود.» و تنها «عدم وابستگی سیاسی بود» (دایبل ۱۹۹۲؛ همچنین نگاه کنید به کراب[1] ۱۹۸۶). انکار نمی‌توان کرد که انزواجویی بطور موفقیت آمیزی ایالات متحده را به موقعیت قدرت بزرگ رساند، بدین جهت است که حتی امروزه انزوا جویی (جدید) به عنوان یک استراتژی سیاست خارجی آمریکا دارای جاذبه است.

تکرار تاریخ: نوسانات انزواجویی و بین المللی گرایی

اگر چه تا سالهای ۱۹۴۰ آمریکائیان با انزواجویی به عنوان یک استراتژی سیاست خارجی پیوندی مستحکم داشتندولی تاریخ جمهوری دلالت بر وجود گرایش بین المللی گرایی نیز دارد. سنت بین المللی گرایان در بردارنده عملکردهای متنوعی، شامل نه فقط اعمال قدرت بلکه همچنین مداخله در امور سیاسی دیگران، نفوذ اقتصادی در بازارهای خارجی از طریق سرمایه گذاری و تجارت، حفظ حضور دیپلماتیک در سطح بالا، حساسیت نسبت به تهدیدات به شئون کشور، و کوشش مصممانه جهت انتقال و استقرار ارزشها و نهادهای آمریکایی در خارج می‌باشد. سنت بین المللی گرایان در حد افراط ایالات متحده را یک جمهوری امپریال می‌ساخت. یک «امپراتوری نورس» به عبارت جورج واشنگتن.

آرزوی آمریکا به تحصیل سرزمین دیگران و کسب منافع، کمتر در احساسات منعکس بود تا در طرز تفکری پایه‌ای درباره جایگاه منحصر و مشروع کشور در جهان. از این دیدگاه قوم

---

[1] Deibel, Crabb

مرکزی[1] بیان آن آرزو چیزی جز از جهادی مسیحایی نبود. با تصور و فرض معصومیت و فضیلت ذاتی، ایالات متحده رفتارش را بر این اساس منطقی استوار کرد که کشور **رسالتی** ویژه در جهان دارد. «سیاست گذاران خارجی آمریکا، بنظر می رسید که در این باور خام سهیم بودند که افکار و آرمانهای آمریکایی می‌تواند و باید تمام مشکلات جهان را حل نماید و اینکه رسالت آنان این است که بطور فعالانه ای این آرمانها را در خارج ترویج کنند » (فان دن هاگ[2] ۱۹۸۵؛ همچنین نگاه کنید به استولر[3]، ۱۹۸۷). آرتور شلزینگر[4] مورخ (۱۹۸۴)می نویسد «اصل مسلم اینست که ما حافظان مقدس قواعد رفتار بین المللی هستیم و اینکه وظیفه سیاست خارجی آمریکا اینست که سایر دولتها را بر حسب اطاعتشان از قواعد ما نمره زیاد و کم بدهد.»

از آنجا که سیاست گذاران آمریکایی طی تاریخ نتوانستند سازشی بین مزایای کناره گیری از جهان با منافع اصلاح آن ایجاد کنند، موضع جهانی کشور بین دوره های «درون نگری» و «برون نگری» تناوب داشته است. یعنی بین دوره های کناره گیری انزوا جویانه، و دخالت و حضور جهانی. مباحثات میان سیاست گذاران که کدام نقش بهتر منافع ملی را تامین می‌کند هرگز بطور قاطع حل نشده است. نوسان آمریکا بین انزواجویی (درون گرایی) و بین المللی گرایی (برون گرایی) ظاهراً با آهنگی چرخه ای نوسان داشته است، که هر چرخه بیست و پنج تا سی سال بطول می انجامید (عمر یک نسل سیاسی) تا مسیرش را طی کند.

چکیده ۲-۳ این الگوی چرخه ای را آنطور که توسط فرانک کلینبرگ[5] بیان گردید، نشان می دهد (۱۹۹۰-۱۹۸۳؛ همچنین نگاه کنید به شلزنیگر ۱۹۸۶). این چرخه ها با بحث قبلی ما بخوبی مطابقت دارد. نخستین مرحله انزواجویانه با سخنرانی خداحافظی واشنگتن پایان می‌یابد،که راه را برای توسعه طلبی اولیه جمهوری جدید باز می‌کند. آن مرحله تقریباً در زمان دکترین مونرو خاتمه می‌یابد، مرحله برون گرایی بعدی کمی قبل از جنگ آمریکا - مکزیک آغاز گردید، که کشور را بطرف اقیانوس آرام توسعه داد، و کوتاه مدتی بعد از خرید آلاسکا پایان گرفت چون ملت به درون معطوف شد و بر بازسازی جنگ داخلی و یک سلسله از کسادیهای اقتصادی داخلی متمرکز شد. باجنگ اسپانیا- آمریکا و جنگ جهانی اول مرحله بین المللی گرایی بعدی آغاز گردید، و ازآن ایالات متحده به عنوان یک قدرت جهانی، نه صرفاً قدرت منطقه‌ای سربرآورد. این مرحله با رد معاهده ورسای خاتمه می‌یابد. یک دوره شدید

---
[1] Ethnocentric View
[2] Van den Haag
[3] Stoler
[4] Arthur Schlesinger
[5] Frank Klingberg

انزواجویی در پی آن می‌آید، چون ایالات متحده بعد از چندین سال نعمت و رفاه، در تلاش مقابله و حل رکود اقتصادی بود در حالیکه سنگینی مسئولیت رهبری جهانی را رد می‌کرد.

چکیده ۲-۳
چرخه های درون گرایی (انزواجویی) و برون گرایی (بین المللی گرایی)در سیاست خارجی آمریکا

درون گرایی	برون گرایی
۱۷۷۶-۱۷۹۸	۱۷۹۸-۱۸۲۴
۱۸۲۴-۱۸۴۴	۱۸۴۴-۱۸۷۱
۱۸۷۱-۱۸۹۱	۱۸۹۱-۱۹۱۹
۱۹۱۹-۱۹۴۰	۱۹۴۰-۱۹۶۶
۱۹۶۷-۱۹۸۶	۱۹۸۶

قابل ذکر است که آرمانگرایی عامل تشدید کننده انزواجویی طی قسمت اعظم دوره سالهای ۱۹۲۰ و ۱۹۳۰بود، و اینکه در اوائل قرن، بین المللی گرایی را موجب گردید. لوئیس هارتز[1] مورخ (۱۹۵۵) معتقد است، «یک اخلاقیت مطلق ملی، کناره‌جویی از چیزهای «بیگانه» یا متحول ساختن آنها را برمی انگیزد: اینکه ملت نمی‌تواند بی تفاوت در جانب یکی از آنها براحتی بسر برد.» از اینروی آرمانگرایی اخلاقی هم انزواجویی را و هم بین المللی گرایی را تجویز می‌کند. چون چنین تفکری یا کناره گیری از جهان ضد اخلاق و یا کوشش جهت اصلاح آن را توصیه می‌کند. بالنتیجه، آرمانگرایی ممکن است به نوسانات چرخه ای بین برون گرایی و درون گرایی مشهود در تاریخ دیپلماتیک آمریکا کمک نماید.

با آغاز جنگ جهانی دوم، ایالات متحده در وضعیتی قرار داشت که به مرحله جدید برون گرایی، رسوم و آداب بین *المللی گرایی لیبرال* وارد شود. "سنت روشنفکری و سیاسی که معتقد به ضرورت رهبری توسط دمکراسیهای لیبرال در ایجاد و بنای نظم جهانی مسالمت آمیز از طریق همکاری چند جانبه و سازمانهای مؤثر بین الملل می‌باشد"، (گاردنر ۱۹۹۰) مردم آمریکا و رهبرانشان را به تحرک واداشت وآنها آغاز به فعالیت در دوره‌ای از فعال گرایی جهانی کردند که قبلاً نمونه‌ای نداشت.

[1] Louis Hartz

تجدید حیات بین‌المللی‌گرایی: فعال‌گرایی جهانی در نظم جهانی بعد از جنگ جهانی دوم

«در تـاریخ آمـریکا هرجنگی» آرتورشلزنیگر مورخ (۱۹۸۶) می‌نویسد، «در موقع خود با ارزیابـی مشـکوکانه ای از نظـرات و فرضـیات باصطلاح مقدس دنبال شده است.» جنگ جهانی دوم بـیش از هـر جنگ دیگری با چنین پدیده‌ای مواجه شد ونهایتا هم تناقضات داخلی را رفع کـرد و هـم کمـک بـه روشن شدن ارزشها نمود، و اجماعی را درباره نقش جهانی کشور بوجود آورد. اکـثر رهبران آمریکا اینک متقاعد بودند که ایالات متحده نباید، و نمی‌تواند از امور جهانی کـناره گیری کند آنطور که بعد از جنگ جهانی اول کرده بود. میراث انزواجویانه به سویی رانده شـد و آنـان بـا شـور و اشـتیاق به وظیفه شکل بخشیدن به جهان براساس ترجیحات آمریکایی پرداختـند. از ایـنروی فصـل جدیدی در دیپلماسی آمریکا گشوده شد، آنگونه که ایالات متحده باردیگـر بـا تعصـبی مذهبـی در صدد ساختن نظم نوین جهانی بر روی خاکستر درسدن، برلن، هیروشیما و ناکازاکی برآمد.

در ۱۹۴۷ رئـیس جمهور ترومن سیاست بعد از جنگ آمریکا را در دکترینی بیان داشت کـه بـنام اونامـیده مـی‌شود: «ملتهای آزاد جهان بمنظور حفظ آزادیهایشان چشم به حمایت ما دارند ... اگر ما در رهبریمان کوتاهی کنیم، ممکن است صلح جهان را به خطر انداخته و یقیناً رفـاه ملـت خودمان را بخطر افکنیم.» اعلام سیاستهای بعدی نقشی رسالت گونه را برای آمریکا تجویـز کرد. جان اف. کندی ۱۹۶۲ اظهار داشت که، «ملت ما توسط تاریخ ماموریت یافته که یا ناظـر شکسـت آزادی باشـد یـا علـت توفـیق آن.» تقریـباً دو دهـه بعدتـر رونـالد ریگان همین احساسـات را بـازگو کـرد: «مـا در ایـن کشـور، در ایـن نسـل، به سبب سرنوشت و نه به خاطر گزیـنش، حافظـان مـرزهای آزادی مـی‌باشـیم.» وزیـر امور خارجه دین راسک در ۱۹۶۷ اعلام داشت، «سایر ملتها منافع دارند، ایالات متحده مسئولیتهایی دارد.»

بـا توجـه بـه این احساس جدید مسئولیت، ایالات متحده فعالانه در پی هدایت تقریباً هـر ابـتکار مهـم جهانـی بـرآمد. بانـی اولیه و حامی سازمان ملل متحد بود. باعث خلق و ایجاد نهادهـای مـنطقه ای، مانـند سازمان کشورهای آمریکایی بود و سلطه آمریکا را در مناطق حوزه نفـوذ آمریکا افزایش داد. جهت افزایش تجارت خارجی و توسعه بازارهای جدید در خارج تلاش زیـادی بعمـل آورد [هفت]. مـبادرت بـه تنظیم برنامه جاه طلبانه کمک خارجی کرد. و شبکه ای پیچیده از اتحادهای نظامی را هم به صورت رسمی و هم غیر رسمی بوجود آورد. در تعقیب این اهـداف جـاه طلـبانه سیاسـت خارجی، یک «امپراتوری» عظیم آمریکایی ایجاد نمود که سراسر گیتـی را در می نورید. چکیده ۳-۳ خلاصه ای از دامنه تعهدات و دخالتهای آمریکا در خارج را در ۱۹۹۱ ترسـیم مـی‌کـند. هنگامیکه ایالات متحده به عنوان تنها ابرقدرت باقیمانده جهان در

آمـد و دقـیقاً نـیم قرن بعد از آنکه حمله ژاپن به پرل هاربر، ورود کشور به جنگ جهانی دوم را مسلم ساخت.

با توجه به چنین پیش زمینه ای، زبیگینو برژینسکی، دستیار امنیت ملی رئیس جمهور کارتـر، ایـالات مـتحده را«نخسـتین جامعـه جهانـی» توصیف می‌کند. در واقع، طی نیم قرن، معدودی از داوطلبان کاخ سفید دست به این مخاطره زدند که درستی نقش رهبری فعال کشور را مـورد چـالش قرار دهند. انجام چنین کاری بمعنای مورد حمله قراردادن تصویر خود ساخته ملـی اسـت، کـه مقبولیـت گسـترده و ریشه ای عمیق دارد.رهبری فعال هم منافع و فعالیتهای وسیع جهانی آمریکا را تامین نموده و هم تداوم آن را سبب گردیده است.با آنکه آمریکا سیاست جهـان گـرایانه بعـد از جنگ را شدیداً دنبال کرد ولی این سیاست بدون چالش نماند. مطابق با فـرض چـرخه نـیم قرنـی بیـن برون گرایی و درون گرایی، تا نیمه سالهای ۱۹۶۰، اشتیاق برای جهـان گرایـی روبـه سردی گذاشت. تراژدی جنگ ویتنام همزمان با خواسته های عمومی برای عقـب نشـینی آمـریکا از امـور جهانـی شـد و در واقع تشدید آنرا هم درپی داشت. بیانیه رئیس جمهـور نیکسـون در ۱۹۷۰ کـه بعدهـا بـنام دکتر نیکسون خوانده شد، مبتنی بر اینکه «آمریکا نمـی‌توانـد و نخواهـد توانسـت کـه همه تدابیر را معمول دارد، همه برنامه ها را طرح کن، همه تصـمیمات را اجـرا کـند و متقـبل دفـاع از همه ملتهای آزاد جهان باشد.» اعتراف به شناسایی تجدید حیات حالت انزواجویانه بود.

دولت کارتر نیز محدودیت نسبت به قدرت آمریکا را قبول کرد و در پی بحداقل رساندن آن بـرآمد. دولـتهای ریگـان و بوش، از سوی دیگر، قویاً شعار محدودیت را رد کردند. از اینروی فقـدان شـور و شـوق بـرای حضور فعالانه جهانی در سالهای ۱۹۷۰درنگی کوتاه در حرکت بین المللـی گـرایانه سیاسـت خارجـی آمـریکا از زمـان جنگ جهانی دوم تلقی شد. رئیس جمهور ریگـان اعـلام کـرد، «می‌شنویم که گفته شده، ما در عصری زندگی می‌کنیم که محدودیتهایی نسبت به قدرتمان وجود دارد. بسیار خوب، صبر ما [نیز] حدودی دارد.»

چکیده ۳-۳

آمریکا در نیم قرن: ابعاد غیر نظامی و نظامی فعال گرایی جهانی در پایان جنگ سرد

« فعالیت غیر نظامی »

- ایالات متحده ماموریتهای دیپلماتیک در ۱۶۰ کشور، و در بیش از پنجاه سازمان بین المللی مهم و هشتصد کنفرانس بین المللی شرکت دارد.
- سرویسهای خبرپراکنی ایالات متحده پیام و دیدگاه جهانی آمریکا را به بیش از چهل و هشت زبان در سراسر جهان پخش می‌کنند.
- ارزش صادرات ایالات متحده به مبلغ ۴۲۱/۷ بیلیون دلار رسید، در حالیکه وارداتش از خارج مبلغ ۴۸۷/۱ بیلیون دلار بود. در ۱۹۴۱ مجموع تجارت ایالات متحده با بقیه جهان – صادرات باضافه واردات، جمعاً ۸/۸ بیلیون دلار بود.
- کمک اقتصادی ایالات متحده به نود کشور متجاوز از ۱۱/۰ بیلیون دلار است، مبلغ کلی کمک اقتصادی خارجی اعطایی به سایر کشورها از زمان جنگ جهانی دوم را به رقم ۲۴۶/۱ بیلیون دلار می‌باشد. از ژوئن ۱۹۴۱ تا ژوئن ۱۹۴۵ ایالات متحده ۴۹ بیلیون دلار صرف کمک خارجی کرد، تماماً جهت اهداف نظامی.
- سرمایه‌گذاری مستقیم آمریکا در خارج به رقم ۳۶۱/۵ بیلیون دلار رسید.

«فعالیت نظامی»

- معاهدات دوجانبه و چندجانبه، موافقتنامه‌های اجرایی، بیانیه‌های سیاسی ایالات متحده را متعهد به دفاع از بیش از چهل کشور کرد.
- در ۱۹۹۰، بیش از آمادگی جنگ خلیج فارس، ۴۳۵۰۰۰ سرباز آمریکایی در ۳۹۵ پایگاه نظامی مهم و صدها پایگاههای کوچک درسی و پنج کشور خارجی استقرار داشتند. در ۱۹۴۰، یکسال قبل از تصویب قانون وام و اجاره، تمامی ارتش امریکا مرکب از ۲۶۹۰۰۰ افسر و درجه دار و سرباز بود.
- ۴۷۰۰۰ نفرات نیروی دریایی و سپاه تفنگداران دریایی در کشتی ها خارج از آبهای سرزمینی و ۱۰۰۰۰ نفر دیگر در پایگاههای نظامی در سرزمینهای آمریکایی اقیانوس آرام مستقر بودند. در ۱۹۴۰ یکسال قبل از اینکه پرل هاربور مورد حمله قرار گیرد، کل نیروی دریایی آمریکا مرکب از ۵۴۰۰۰ افسر و ناوی بود.

- ۱۲۰۰۰ کلاهک جنگی هسته‌ای استراتژیک در ۱۶۰۰ موشک قاره پیما و دریا پایه و ۲۶۰ بمب افکن قاره پیما نصب شده‌اند.
- سطح قوای غیر استراتژیک شامل بیش از ۸۰۰۰ سلاح هسته ای تاکتیکی، ۱۶۰۰۰ تانک جنگی، ۷۰۰۰ هواپیمای جنگنده، ۲۰۰۰ هلی کوپتر جنگی و ۳۰۰ ناو هواپیما بر و کشتیهای بزرگ می‌باشد.
- ایالات متحده با فروش ۲۰/۹ بیلیون دلار تجهیزات نظامی به سایر کشورها موافقت کرد که ارزش مجموع فروشها را از زمان جنگ کره به ۲۱۰ بیلیون دلار رساند. ۸۱/۶ بیلیون دلار دیگر صرف سایر اشکال کمک و آموزش نظامی گردید.
- بودجه کشور برای آمادگی نظامی رقم ۳۲۰۹۰۰۰۰۰۰۰۰ دلارمی‌باشد، رقمی که از تولید ناخالص ملی (GNP) همه بجز معدودی از کشورهای جهان بالاتر بود. در ۱۹۴۰ همان سالی که آلمان نازی به بلژیک، هلند و فرانسه حمله و آنجا را اشغال کرد، بودجه کلی وزارتخانه‌های نیروی زمینی و نیروی دریایی مبلغ ۱۷۹۸۶۴۵۰۰۰ دلار بود. ۱/۸ درصد تولید ناخالص ملی کشور.

وزیر امور خارجه شولتز در ۱۹۸۵ با لحن مشابهی گفت که ما «فقط ناظران نیستیم؛ ما شرکت کنندگانیم و ما دخالت داریم. آمریکا دیگر بار در موقعیتی است که نفوذی عمده را بر روند حوادث داشته باشد.» سیاست گذاران آمریکا اکیداً به انکار نظری معروف در اواخر سالهای ۱۹۸۰ پرداختند،که ایالات متحده «زیاده از حد متعهد است» یا تعهداتی در خارج از کشور بیش از توانایی منابعش دارد، یعنی نشانهٔ کلاسیک «گستردگی زیادی امپراتوری» (کندی ۱۹۸۷). در عوض آنها اعلام داشتند که ایالات متحده قدرتی در حال صعود است نه در حال افول. نقش ژاندارم جهانی مجدداً همراه با توسعه مسئولیتهایش تأیید شد. وزیر امور خارجه جیمز بیکر متذکر شد «ما در نظر داریم تأثیری اساسی بر آینده بگذاریم، ما، نه مانند هر کشوری در جهان می‌توانیم ... نیرویی باشیم برای آزادی و تغییر مسالمت آمیز.» وی بعداً افزود که «برای رهبری آمریکا جانشینی وجود ندارد.»

سیر تاریخی جنگ سرد: آرمانگرایی و واقعگرایی

کمونیسم ستیزی و سدبندی:

سه اصل در ذهن سیاستگذاران آمریکا بعد از جنگ جهانی دوم حائز بالاترین درجه اهمیت بود. اصل نخست، آنگونه که قبلاً خاطر نشان شد، حول محور فعال‌گرایی جهانی بود. اصول دیگر متمرکز بر چالش کمونیسم شوروی بودند. این سه اصل، خلاصه شده در چکیده ۴-

۳ معرف تعصب فکری جدیدی است که نه تنها جایگزین حالت انزواجویانه سالهای ۱۹۳۰ شد بلکه همچنین بمدت نیم قرن سیاست خارجه آمریکا را شکل داد.

کمونیسم ستیزی: چالش نسبت به افکار و آرمانهای آمریکایی

ترس از کمونیسم و مردود شناختن صریح آن، نقش عمده ای را در تعیین شیوه هایی ایفا کرد که ایالات متحده در سراسر جنگ سرد، جهان را با آن می‌نگریست. کمونیسم کلاً به عنوان یک سیستم اعتقادی رادیکال دیده می شد که درست در نقطه مقابل «شیوه آمریکایی زندگی» قرار داشت، سیستمی که می خواست تمامی جهان را بر اساس تصور خودش تغییر دهد. از آنجا که کمونیسم به صورت چیزی ذاتاً مستبدانه، ضد دمکراتیک، و ضد کاپیتالیست در نظر گرفته می شد، از همین روی تهدیدی علیه آزادی، آزادی فردی و رفاه در سراسر جهان محسوب می‌گردید. نبرد با این ایدئولوژی تهدید کننده و خصم، تبدیل به یک مشغله و نگرانی مهم شد. تا حدی که برخی استدلال کردند، که سیاست خارجی آمریکا خودش به صورت یک ایدئولوژی در آمد. (کوماجر ۱۹۸۳؛ پارنتی[1] ۱۹۶۹).

چکیده ۴-۳

تعصب جدید: جهانگرایی، کمونیسم ستیزی و سد بندی

۱- ایالات متحده باید انزواجویی را برای همیشه مردود شناخته و مسئولیتی فعالانه را در جهت امور بین المللی جانشین آن سازد.

۲- کمونیسم معرف نیروی ایدئولوژیک خطرناکی در جهان است و ایالات متحد باید با گسترش آن مبارزه نماید.

چون اتحاد شوروی طلایه دار چالش کمونیستی است. سیاست خارجی آمریکا باید توسعه طلبی و نفوذ شوروی را سد نماید.

ایالات متحده در این زمان ماموریتش را بهمان اندازه بر اساس باورهایی که با آن مخالفت دارد تعیین می‌کرد که بنا بر باورهایی که از آنها حمایت می نمود. در گفتار و کردار، آمریکا ظاهراً کمتر به دفاع وحمایت از اموری برخاست، آنگونه که در قرن نوزدهم عمل نمود، بلکه بیشتر به مخالفت و ضدیت *علیه* چیزهایی: ایدئولوژی کمونیستی مارکسیسم – لنیسینم پرداخت. این موضع آنقدر فراگیر و پر سروصدا بود که چنین بنظر رسید (صرفنظر ازهشدار

---

[1] Commager, Parenti

وزیر امور خارجه آدامس از سالهای ۱۸۲۰) که ایالات متحده در جستجوی نابودی غولها به بیرون رفته است.

اعلام نظرهای رسمی درباره اهداف جهانی آمریکا آنگونه که در دهه شکل دهنده بعداز جنگ جهانی دوم روی داد معمولاً تاکید بر مزاحمت‌های ایجاد شده توسط دکترین مارکسیست – لنینیستی (کمونیستی) داشت. هاری ترومن در ۱۹۴۹ مدعی شد که «اقدامات ناشی از فلسفه کمونیستی،تهدیدی می‌باشند.» رئیس جمهور آیزنهاور هشدار داد "در قلمرو جهانی، ما مواجه با یک ایدئولوژی خصم می‌باشیم، با خصوصیت الحاد، بیرحمی در منظور، و خیانت در روش". وی ادامه داد که «متاسفانه خطر موجود تا مدتی نامعلوم باقی است.»

یک دیدگاه مورد عنایت عمومی از «جانور درنده» که کمک به بقای انگیزه کمونیسم ستیزی کرد این باور بود که کمونیسم یکپارچگی شدیدی دارد که تمامی وابستگان بدان مقید به وحدتی یگانه هستند. گذشت زمان به تدریج صحت آن دیدگاه را متزلزل ساخت، چون کمونیسم نشان داد که بیشتر چند مرکزی است تا اینکه یکپارچه باشد. رهبران حزب کمونیسم بطور روزافزونی درباره تفرقه خودشان و عدم توافقات پیرامون باورهای بنیادی کمونیسم سخن سرایی کردند، و این به صورت بزرگترین نگرانی برخی از دولتهای کمونیست در آمد. بعلاوه، حتی اگر کمونیسم در معنا یک نهضت توسعه طلب بود، ثابت گردید که بیشتر از آنچه در ابتدا تصور می شد انعطاف پذیر است، بدون داشتن جدول زمانی جهت گرواندن غیر مومنان. در اواخر ۱۹۸۰، به هرحال رهبران کمونیست خودشان مشغول تجربه ابتکارات اقتصادی آزاد، انگیزه و مشوقات سرمایه داری، و اصلاحات دمکراتیک بودند. تمامی این اعمال حاکی از آن بود که کمونیسم مسلکی عملی و قابل دوام نبود که با آن بتوان اقتصاد و سیاست جوامع را سازمان داد. بعدها، رد کردن شدید و ناگهانی حکومت حزب کمونیسم پیش آمد. سرمایه داری دمکراتیک به نحوی آشکار وبدون ابهام نادرستی تصور قشری و متعصبانه خودش از یک بلوک واحد کمونیستی ومنجمله پیوستگی ناشی از توافق کلی ایدئولوژیک را نشان داد. معذلک، تصور از کمونیسم به عنوان واحدی یکپارچه کمک به تعیین و بقای نیم قرن کمونیسم ستیزی کرد.

اعتقاد دیگری نیز، به قوه و انگیزه کمونیسم ستیزی کمک نمود، وآن این باور بود که کمونیسم از موهبت و جاذبه ای برخوردار است که گسترش مداومش را تضمین می‌کند. این برداشت از کمونیسم به عنوان نیرویی توسعه طلب و مبارز که قصدش متعاقد ساختن تمامی جهان به این کیش است، که دکترینش هر چند شریرانه، می‌توانست جاذبه‌ای گسترده داشته

باشد، استدلالی قوی بود (نگاه کنید به آلموند[1] ۱۹۵۵). تئوری دومینو یک استعاره مشهور در سالهای ۱۹۶۰، بر آن بود که سقوط یک کشور به دامن کمونیسم موجب سقوط تمامی همسایگانش خواهد شد. از اینروی مانندیک ردیف از دومینوهایی که روی هم می‌افتند، یک واکنش زنجیره‌ای غیر قابل توقفی مفتوح می‌شود، که بخشهای زیادی از جمعیت جهان رازیر سلطه حکومتهای مستبد و کمونیست در خواهد آورد. ریچارد نیکسون در ۱۹۶۳ اخطار کرد «کمونیسم در حال هجوم است، آمده است که پیروز شود. و دارد یک بازی تهاجمی را بازی می‌کند.» او که قبلاً وزیر امور خارجه ترومن را به عنوان «رئیس کالج ترسوهای سدبندی کمونیسم» مورد سرزنش قرار داده بود، توصیه به «مقابله با این تهاجم بزرگ کمونیستی» را با عقب راندن پرده آهنین به نیروی زور کرد. درس متضمن در استعاره دومینو این است که تنها مقاومت آمریکا می‌تواند مانع از ظاهراً تهاجم اجتناب ناپذیر کمونیستی گردد. این امر بخصوص در توضیح قاطعیت آمریکا نسبت به جنگ در ویتنام حائز اهمیت و اعتبار است.»

هدف کمونیسم ستیزی بعد از جنگ جهانی دوم به صورتی نهادی در آمد. از آن زمان تا هنگامی که ایالات متحده در مرداب جنگ ویتنام گرفتار گردید، معدودی در تشکیلات سیاست خارجی آمریکا این فرضیه را مورد چالش قرار دادند، که کمونیسم نهضت توطئه گر قدرتمند و همبسته ای است که باید مورد مخالفت قرار گیرد. و معدودی نیز این باور را بچالش طلبیدند که جنگ سرد ریشه در علل ایدئولوژیک داشت. مباحث سیاسی بیشتر متمرکز بود بر اینکه چگونه انگیزه و سائق ضدکمونیستی را عملی ساخت، نه اینکه آیا اصلاکمونیسم تهدیدی بودیا خیر. طی سالهای ۱۹۷۰ با کوشش نیکسون – کیسینجر جهت محدود ساختن نفوذ کمونیسم از طریق استراتژی تنش زدایی بعضی از التهابات ایدئولوژیک سیاست خارجی آمریکا کم اثر گردید. در بیانیه های سیاسی، اشارات به خود کمونیسم به عنوان نیرویی در سیاست جهان نیز کاهش یافت. رئیس جمهور کارتر حتی تا بدانجا رفت که بگوید « ما اینک از آن ترس مفرط از کمونیسم رها هستیم که زمانی ما را وادار ساخت هر دیکتاتوری را که به خاطر ترسمان به ما می پیوست بپذیریم.» ولی ضدیت با کمونیست که شالوده سیاست خارجی آمریکا بود از میان نرفت.

تحت زمامداری رونالد ریگان موضوع «کمونیسم به عنوان خطر اصلی» مجددا مورد تاکید قرارگرفت، که در دیدگاه جهانی او، بموجب مسلک مانوی اش، دنیا را به صورت مکانی تصویر می‌گردید که «جهان آزاد» غیر کمونیست برهبری آمریکا، در نبردی مداوم باجهان کمونیست به رهبری اتحاد شوروی درگیر است، که او آن را به عنوان « امپراتوری شَر» توصیف

---

[1] Almond

کـرد. بعـداً کـه تغییـرات داخلـی در اروپای شرقی و خود اتحاد شوروی شدت گرفت، انواع زهر آلودتـر تبلـیغات ضـد کمونیستی محو گردید. ریچارد شیفتر۱، مدیر کل وزارت امور خارجه در دولـت بـوش اعلام کرد که «کمونیسم خودش ثابت کرد که خدایی دروغین بوده است.» نیازی نیسـت کـه خدایـان مطـرود را محکـوم کرد. معذلک دولت بوش بر آن شد که بر تحول جهانی بسـوی دمکراسی تاکید بگذارد که از آرزوی نابود ساختن ملعنت ایدئولوژی کمونیستی از جهان الهـام یافتـه بود. وزیر امور خارجه بیکر گفت: «نظر ما اینست که دوره خطرناک جنگ سرد را با صـلحی دمکراتـیک – صـلحی مبتنـی بـر ستونهای دوگانه آزادی سیاسی و اقتصادی جایگزین سازیم.»

اهمیت تاریخی کمونیسم ستیزی را نه باید دست کم گرفت و نه بفراموشی سپرد، چون اثـر باورهـای راجـع بـه کمونیسم در جامعه و سیاست گذاری آمریکا بسیار عظیم بود. مخالفت موفقیـت آمـیز نسـبت بـه کمونیسم یکی از مهمترین علائق آمریکا شد، که نه تنها به آنچه در خـارج اتفـاق می افتاد رنگ می داد بلکه همچنین مؤثر بر غالب اموری بود که در داخل کشور روی می داد که مستلزم هزینه بیش از حد از خزانه مادی و روانی و گاهی تهدید ارزشهای مورد ستایش بود.

سدبندی نفوذ شوروی

چـون اتحاد شوروی، از لحاظ فیزیکی قویترین کشور و زبان آورترین دولت مارکسیست – لنیسـت و طلایـه دار چـالش کمونیسـتی بـود، از اینروی سومین اصل آئین متعصبانه بعد از جـنگ جهانـی دوم ایـن بودکـه ایـالات مـتحده بـاید توسعه طلبی و نفوذ شوروی را سد نماید. چندین باور وابسته نیز پشتیبان عزم مربوط به سد کردن کمونیسم شوروی گردید:

- اتحـاد شـوروی یـک قدرت توسعه طلب است و در پی به حداکثر رساندن قدرت کمونیسم از طریق فتح نظامی و صدور انقلاب می‌باشد.
- هدف دائمی شوروی سلطه جهانی است و توفیق خواهد یافت مگر اینکه عمل متقابل شدیدی آن را مانع گردد.
- ایـالات مـتحده به عنوان رهبر «جهان آزاد» تنها کشوری است که توانایی باز پس زدن تجاوز شوروی و اعاده موازنه قوا را دارد.

---
[1] Richard Schifter

- ایـالات مـتحده باید قدرت نظامی اش را نسبت به شوروی افزایش دهد بطوریکه بتواند توسعه طلبی شوروی را به نحوی مطمئن تر مسدود سازد.
- اگـر قـرار اسـت که توسعه طلبی شوروی متوقف شود، سیاست تحبیب مؤثر نخواهد بود. زور باید با زور جواب داده شود.

یـک سیاسـت خارجـی شوروی محور، از این مجموعه بهم مرتبط باورها تنظیم شد که برای دهه ها دوام یافت. فزون بر این، نظرات واقعگرایی سیاسی اینک بر سیاست خارجی آمریکا مسـلط می شد، چون منظور از استراتژی سدبندی حفظ امنیت ایالات متحده «از طریق تامین موازنـه قـوا در جهان بود» (گادیس[1] ۱۹۹۲؛ همچنین نگاه کنید به گادیس ۱۹۸۲؛ کیسینجر b ۱۹۹۴).

آنگونه که یکی از محققان بیان داشت، «واقعگرایان در صدد تغییر جهت سیاست ایالات متحده بودند بطوریکه سیاست گذاران آمریکایی بتوانند با کوششهای شوروی جهت غلبه مقابله نمایـند، بـدون ایـنکه دچـار لغزش به عرصه بی میلی انفعالی در استفاده از زور شده یا وارد در جهاد ویران کننده و خیالپرورانه ای گردند تا «جهان را مکانی امن برای دمکراسی نمایند.» این افکـار بـه گرمی توسط سیاست گذاران مورد استقبال قرار گرفت که در پی ... تسخیر و امحاء انزواجویـی، توجـیه حضـور دائمـی و جهانـی در امور گیتی و منطقی جلوه دادن انباشت قدرت بودند.» (کئوهان[2] ۱۹۸۶ b) (هشت).

بـرای درک آنچـه ایـن اصـول مسـلم و ثابت بوجود آوردند، یعنی استراتژی سدبندی و دکتریـن واقعگرایـی سیاسـی کـه اصـول مذکور را پایدار نگاه داشت، مفید خواهد بود که بطور مختصـر بـه پیگـیری تفسـیرات متـناوب از ریشـه هـای جـنگ سـرد پرداخـت و پـس از آن، استراتژیهای سدبندی رؤسای جمهوری دوره جنگ سرد امریکا را دنبال نمود.

ریشه های جنگ سرد: فرضیه های رقیب

در ۱۸۳۵ آلکسـی دوتوکویـل پیش بینی کرد که ایالات متحده و روسیه، سرنوشتشان به خاطر ایمان و شرایط تاریخی محتوم به آنست که به صورت رقیب در آیند. وی استدلال کرد کـه «امروز دو ملت بزرگ وجود دارد که از نقاط متفاوت عزیمت، بسوی هدف واحدی پیش می رونـد. امریکائـیان و روسـها ... هـر یـک از آنـان روزی سرنوشـت نیمی از بشریت را در دست خواهـند گرفـت.» توکویـل نتوانست ظهور مارکسیست - لنینیست راپیش بینی کند یا احتمال

---

[1] Gaddis
[2] Keohane

اینکه تفاوتهای ایدئولوژیک مؤثر در اختلافی خواهد بود که وی آن را غیر قابل اجتناب می‌دانست. پیش بینی وی مبتنی بر منطق *سیاست واقعی* بود.

اختلاف منافع از این منظر، رقابت بین ابرقدرتهای نوظهور در پی جنگ جهانی دوم گریز ناپذیر بود. وضع برتر ایالات متحده و اتحاد شوروی در بالای سلسله مراتب بین المللی هر یک را نسبت به دیگری مظنون ساخت. و هر یک دلائلی داشت برای مقابله با سلطه جهانی بالقوه طرف دیگر.

> علت اصلی جنگ سرد انحصار دوگانه قدرت باقیمانده از جنگ جهانی دوم بود، انحصار دوگانه ای که بطور کاملاً طبیعی منجر به پرکردن خلاء قدرت (اروپا) شد که زمانی کانون سیستم بین المللی بوده بود و کنترل آن، امتیار و قدرتی عظیم و شاید تعیین کننده را به صاحبش اعطاء می‌کرد ... موجب اساسی اختلاف را باید در مقتضیات ساختاری یافت که سیستم بین المللی را در خاتمه جنگ جهانی دوم مشخص می ساخت. (توکر[1] ۱۹۹۰، ۹۴)

ولی آیا رقابت ضروری بود؟ طی جنگ جهانی دوم ایالات متحده و اتحاد شوروی هر دو از خود این توانایی را نشان دادند که تفاوتهای ایدئولوژیک و رقابت برای قدرت را به خاطر مقصد بزرگتر، یعنی نابودی آلمان هیتلری ناچیز محسوب دارند.

هیچ یک جداً در پی امتیازی یکجانبه نبود. در عوض، هر دو بمنظور حفظ منفعت متقابلشان مصالحه و سازش را پیش گرفتند. توفیقشان در متحد باقی ماندن نشان میدهد که رقابت جنگ سرد، از قبل مسلم نبود، بلکه تداوم همکاری میسر بود.

بعد از جنگ، رهبران آمریکا و شوروی هردو در اظهارات رسمی ابراز امیدواری کردند که همکاری زمان جنگ ادامه یابد (گادیس ۱۹۷۲). مثلاً هاری هاپکینز[2]، یکی از مشاوران نزدیک به رئیس جمهور روزولت، گزارش کرد که «روسها ثابت کرده اند که می‌توانند منطقی و دور اندیش باشند و تردیدی در ذهن رئیس جمهور یا هر یک از ما نبود که می‌توانیم با آنها همزیستی داشته و بنحو صلح آمیزی تا آینده‌ای دور تا حدی که هر یک از ما می‌توانست تصور نماید با آنها همراه باشیم.»

روزولت اظهارداشت امکان پذیر خواهد بود که فضای توافق جویانه قدرتهای بزرگ در دوره جنگ را حفظ نمود،چنانچه ایالات متحده و اتحاد شوروی هر یک منافع ملی طرف دیگر را محترم بشمارد. وی این باورش را بر پایه توافقی غیر رسمی استوار کرد که مقرر می داشت هر یک از قدرتهای بزرگ از نفوذ مسلط در حوزه نفوذ خودش بهره مند خواهد شد و با دیگران در مناطق نفوذشان مخالفت نخواهد ورزید. (مورگنتا ۱۹۶۹؛ شلزینگر۱۹۶۷). همانطور که

---

[1] Tucker
[2] Harry Hopkins

مشاور سیاسی ریاست جمهوری، جان فاستر دالس در ژانویه ۱۹۴۵ خاطر نشان ساخت، «سه قدرت بزرگی که در مسکو پیرامون (نزدیکترین همکاری) راجع به مسائل اروپا موافقت کردند آنرا به معنای مسئولیت جداگانه و منطقه ای تعبیر کردند.» موافقتنامه‌ها راجع به نقش شورای امنیت در سازمان ملل متحد جدید (که در آن هر یک از قدرتهای بزرگ از حق وتو بهره مند باشد) ایالات متحده و اتحاد شوروی را مکلف می ساخت که جهت حفظ صلح جهانی در مسئولیت سهیم باشند، که هر چه بیشتر نمایانگر انتظار تداوم همکاری بود.

اگر اینها، امیدها و انتظارات ابرقدرتها در زمانی بود که جنگ جهانی دوم خاتمه یافت، پس چرا مواجه با شکست شدند؟ برای پاسخ دادن به این سئوال، ما باید به ورای منطق **سیاست واقعی** رفته و سایر توضیحات پیرامون ریشه های جنگ سرد را بررسی کنیم.

ناسازگاری ایدئولوژیک تفسیر دیگری است بر این باورکه جنگ سرد صرفاً تداوم و تشدید بیزاری متقابل ابرقدرتها از نظام سیاسی و شیوه زندگی یکدیگر است. وزیر امور خارجه جیمز اف. بیرنس این نظر را در پی جنگ جهانی دوم پذیرفت با این استدلال که «تفاوتهای بسیار زیادی در ایدئولوژیهای ایالات متحده و روسیه وجود دارند که مانع از طرح یک برنامه دراز مدت همکاری می‌باشد.» از اینروی جنگ سرد منازعه‌ای بود «نه فقط بین دو دولت پرقدرت، بلکه بین دو نظام متفاوت اجتماعی» (جرویس[1] ۱۹۹۱).

این تفسیر از جنگ سرد به عنوان نبردی بین نظامهای فکری کاملاً مغایر، بنحو شدیدی در تضاد است با این دیدگاه که تفاوتهای ابرقدرتهای جدید ناشی از منافع غیر متجانسشان می‌باشد. اگر چه خصمها ممکن است به «ایدئولوژی بیشتر به عنوان توجیهی برای اقدام بنگرند تا راهنمایی برای اقدام»، زمانی که منافع آنها به خطرافتد، «ایدئولوژی به صورت ابزار اصلی در می آید که دوست را از دشمن تمیز دهد» (گادیس ۱۹۸۳). از این منظر، جنگ سرد بین ایالات متحده و اتحاد شوروی کمتر معطوف بر اختلاف منافع بین رقبا جهت کسب قدرت و اعتبار جهانی است تا بر مبارزه ای بین نظامهای اعتقادی مخالف درباره شیوه های متفاوت زندگی. چنین مبارزاتی جائی برای مصالحه باقی نمی‌گذارد، چون آنها راست را در برابر غلط، خیر را در برابر شرّ قرار می دهند؛ نظامهای اعتقادی که دقیقاً نقطه مقابل یکدیگرند نیاز به پیروزی دارند. پیروان این نظامها بواسطه عشق به هدفشان به حرکت در می آیند جهان را به صورت عرصه ای جهت جنگ مذهبی می بینند. نبردی برای حفظ باور مردم. از اینرو شعار سیاسی آمریکا، مانند آنیکه جهت توجیه جنگهای مذهبی و آزارهای مذهبی در گذشته بکار رفت، طرفدار «خصومت خستگی ناپذیر نسبت به کمونیسم، حتی جنگ بازدارنده» بود (کوماجر

---

[1] Jervis

۱۹۶۵). یک چنین نگرشی رسماً نزاع و خصومت صرف را تضمین می نماید: عدم تسامح نظامهای اعتقادی رقیب بدیهی است، و همکاری یا سازش با دشمن ایدئولوژیک فضیلتی محسوب نمی‌گردد. در عوض، دشمنان به جهان با توجه به شرایط *حاصل جمع صفر*[1] می‌نگرند: وقتی یک طرف میبرد استدلال معکوسش بمعنی آنست که طرف دیگر ضرورتاً بازنده است.

لنین بروز این حالت را بنحو پیش گویانه ای توصیف کرد: «تازمانیکه کاپیتالیسم و سوسیالیسم وجود دارند، ما نمی‌توانیم در صلح بسر بریم، خواه یکی خواه دیگری پیروز خواهد شد. یک نوحه عزا یا برای تشییع جنازه جمهوری شوروی یا کاپیتالیسم جهانی خوانده می‌شود.»

سوء تشخیص سومین علّت ریشه جنگ سرد را در عوامل روانشناسی می بیند، بویژه سوء تشخیص ابرقدرتها از انگیزه‌های یکدیگر، که منافع و ایدئولوژیهای متعارضشان آن را تقویت می‌کند. طرفهایی که سوء ظن شدید دارند در اعمال خودشان تنها خصلت نیک و در اقدامات دشمنانشان تنها بدی و شرّ را می بینند. وقتی چنین تصویرات متقابلی «ما – آنها»، «ما خوبیم – شما خوب نیستید» وجود دارد، خصومت اجتناب ناپذیر است. (برونفن برنر[2] ۱۹۶۱). علاوه بر آن چون تشخیص و درک یک ملت از نیات شریرانه دشمنش به صورت جزمی قبول گردد، پیش گوییهایش نیز خودبخود آن مقصود را تامین می‌سازد (نگاه کنید به وایت ۱۹۸۴).

روزولت یک ماه قبل از فوت، اشتیاقش را به استالین که بیش از هرچیز درباره جلوگیری از «بی اعتمادی متقابل» بود، ابراز داشت. معذلک آنطور که یادآور شد، سوء ظن بسرعت توسعه می‌یابد. در واقع، مایه اصلی آن را میتوان در سالهای قبل از جنگ یافت، بخصوص در ذهن رهبران شوروی، که مشارکت آمریکا در مداخله نظامی متفقین در روسیه در سالهای ۱۹۱۹-۱۹۱۸ را بیاد می‌آورند، که از ماموریت اولیه اش یعنی دور نگهداشتن سلاحها از دسترسی آلمانها تبدیل به اقدامی ضد بلشویکی شد. آنها همچنین نسبت به کوتاهی آمریکا از شناسایی دیپلماتیک اتحاد شوروی تا ۱۹۳۳حساس بودند. این شناسایی در میانه دوره رکود به عنوان نشانه ای از ضعف و شکست نهایی کاپیتالیم فرض گردید.

تجربه ایام جنگ در تسکین دادن رهبران شوروی نه تنها اثر اندکی داشت، بلکه در عوض، نگرانی شان با چنین خاطراتی دامن زده شد:

- طفره و تعلل ایالات متحده قبل از ورود به جنگ علیه فاشیستها.

---

[1] Zero - Sum
[2] Bronfenbrenner

- امتناع آمریکا از مطلع ساختن شوروی از پروژه بمب اتمی منهاتان یا آگاه کردن آنها از استراتژی ایام جنگ بهمان نسبتی که بریتانیا آگاه می شد.
- تاخیر در ارسال کالاهای وعده داده شد براساس قانون وام و اجاره.
- قصور در گشودن جبهه دوم (که منجر به سوء ظن استالین گردید که سیاست آمریکا بر آن بود که بگذارد روسها و آلمانها یکدیگر را نابود سازند.)
- استفاده از بمب اتمی علیه ژاپن، که شاید به عنوان مانوری تصور شد تا مانع از حضور و دخالت شوروی در برقراری صلح در اقیانوس آرام گردد.

آن بدگمانیها بعدها با تمایل ایالات متحده به حمایت از همدستان سابق نازی در کشورهای تحت اشغال آمریکا، یعنی ایتالیا، و به خاطر فشارش بر اتحاد شوروی به منظور انجام وعده اش در خصوص برگزاری انتخابات آزاد در مناطقی که برای امنیت ملی شوروی حیاتی بودند، مشخصاً لهستان، تقویت گردید. رهبران شوروی همچنین نسبت به لغو ناگهانی کمک آمریکا بر اساس قانون وام و اجاره،ابراز بیزاری کردند زیرا استالین بمنظور تسهیل برنامه بهبود و بازسازی بعد از جنگ بر روی آن حساب کرده بود. از اینروی بی اعتمادی شوروی به مقاصد آمریکا تا حدی ناشی از ترس از محاصره توسط آمریکا بود که به خاطر خصومت گذشته آمریکا افزایش می یافت.

برای ایالات متحده از سوی دیگر، قرائن متعددی از جنگ طلبی رو به ازدیاد شوروی بی اعتمادی را ایجاب می‌کرد. آنها عبارت بودند از:

- اعلام استالین در فوریه ۱۹۴۶ که اتحاد شوروی قصد خلع سلاح قوای مسلحش را ندارد در همان زمانی که ایالات متحده دست اندر کار بزرگترین عملیات برای از حالت بسیج در آوردن قوایش بود. کاری عظیم در تاریخ جهان توسط یک قدرت پیروز.
- بی‌میلی اتحاد شوروی به برگزاری انتخابات دمکراتیک در سرزمینهایی که از سلطه نازیها آزاد ساخته بود.
- خودداری از کمک به بازسازی بعد از جنگ در مناطق خارج از کنترل شوروی.
- بردن کالاها و اقلام زیربنایی از مناطقی که تحت اشغال شوروی بود.
- رفتار خودخواهانه و اغلب ممانعت آمیز در سازمانهای نوپای بین المللی.
- بی توجهی فرصت طلبانه نسبت به حقوق بین الملل و نقض موافقتنامه ها و معاهدات.
- رخنه و نفوذ در نهضت های کارگری غرب.

هاری ترومن این محیط بی اعتمادی را به صورت معیاری نمونه درنظر آورد که پس از تصدی ریاست جمهوری بعد از فوت روزولت، اعلام داشت: «اگر روسها علاقمند به پیوستن به

ما نیستند میتوانند بروند بجهنم» (تاگول[1] ۱۹۷۱). در این محیط سوء ظن و بی اعتمادی – تصویرهای متضاد و پیش گویی های خود مجاب کننده – جنگ سرد قوت گرفت (نگاه کنید به چکیده ۵-۳). «هرطرف فکر می‌کرد که بدلیل خودِ وجود طرف دیگر باید در رقابت حاصل جمع صفر فعال باشد، و هر کدام تاریخ مکشوف جنگ سرد را به عنوان موید دیدگاهش می‌دید» (گارت هوف ۱۹۹۴؛ همچنین نگاه کنید به کنان[2] ۱۹۷۶).

اگر جنگ سرد از تصورات گوناگون و از عدم حساسیت هر کدام از قدرتها به تأثیر اقداماتش بر ترسهای طرف دیگر سرچشمه گرفت، بنابراین دشوار است که نکوهش را متوجه روابط روبه وخامت شوروی – آمریکا کرد. هر دو طرف مسئول بودند زیرا هردو قربانی سوء تشخیص شان بودند. جنگ سرد صرفاً پاسخ آمریکا به تجاوز کمونیستی نبود، که زمانی دیدگاه متعصبانه آمریکایی محسوب می شد. نه اینکه صرفاً حاصل استیلاجویی بعد از جنگ آمریکا باشد، آنگونه که مورخان تجدید نظر طلب بعداً دلیل آوردند (نگاه کنید به شلزینگر ۱۹۸۶). هر دوی فاتحان در جنگ علیه آلمان نازی احساس کردند که مورد تهدید می‌باشند. و هر کدام دلایل موجهی داشت که نسبت به دیگری با سوء ظن بنگرد. بنابراین میتوان جنگ سرد را به عنوان اختلافی برسرنگرانیهای متقابلی دانست که به خاطر شیوه ای که سیاست گذاران در هر دو طرف اقدامات طرف دیگر را تفسیر می‌کردند تشدید می‌گردید.

علاوه بر منافع، ایدئولوژیها، و تصورات متباین، شرحی کامل از ریشه های جنگ سرد شامل عواملی مانند فشارهای اعمال شده توسط گروههای ذینفع و تغییرات در شرایط و اوضاع وافکار عمومی در درون هرجامعه، ابداعات و اختراعات در تکنولوژی تسلیحاتی و دگرگونی در موازنه های استراتژیکی و نقش طراحان نظامی در به **غلیان** در آوردن اختلافات می‌باشد.

صرفنظر از دلایل بروز جنگ سرد، به هرحال، جنگ مذکور به مساله اصلی در امور جهانی تبدیل شد و سایه اش بر سراسر جهان سیاست از ۱۹۴۵ تا مرگ نهائیش در ۱۹۹۱ گسترش یافت.

برای درک نقشی که قدرت و اصول در تعیین سیاست خارجی آمریکا طی این مخاصمه دراز مدت جهانی ایفا کردند،ما باید فراتر از سرچشمه های جنگ سرد رفته و مسیر روابط ابرقدرتها در سراسر تاریخ جنگ سرد مشخص سازیم[نه].

---

[1] Tugwel

[2] Garthoff, Kennan

استراتژیهای سدبندی آمریکا: مراحل تکاملی

تاریخ سیاست خارجی آمریکا از زمان جنگ جهانی دوم عمدتاً داستان چگونگی تفسیر و کاربرد دکترین سدبندی است، به مثابه راهنمایی برای ابتکارات و اقدامات آمریکا در قبال اتحاد شوروی و متحدان وقتش. نمودار ۱-۳ از لحاظ کمیتی الگوی اختلاف و همکاری ایالات متحده نسبت به اتحاد شوروی طی جنگ سرد و پاسخهای شوروی را ترسیم می‌کند. شواهد حداقل چهار ویژگی اعمال متقابل شوروی – آمریکا را نشان می‌دهد:

۱- مشخصه جنگ سرد، سطح بالایی از مخاصمه ابرقدرتها طی قسمت اعظم تاریخش است.

۲- دوره‌های مخاصمه شدید بنحوی موزون با دوره های نسبی همکاری تناوب می‌یافت.

۳- روابط معامله بمثل، عمل - عکس العمل استمرارداشت. یعنی، دوره‌هایی که ایالات متحده ابتکارات و اقدامات دوستانه‌ای در قبال شورویها بعمل می‌آورد همراه با دوره‌هایی بودند که شورویها رفتاری دوستانه نسبت به ایالات متحده داشتند، دوره‌های مبارزه طلبی ایالات متحده، دوره‌های مبارزه‌طلبی شوروی بودند.

چکیده ۵-۳
تصاویر متقابل: آغاز جنگ سرد

- تصویر شوروی از ایالات متحده

- **آنها (فرمانروایان)بد هستند.**

بانکداران وال استریت، سیاستمدران و نظامیان خواهان جنگ هستند زیرا آنها می ترسند که در یک انقلاب کمونیستی زور و قدرتشان را از دست بدهند.

آنها با پایگاههای نظامی ما را محاصره می‌کنند.

آنها با اعزام جاسوسان (در هواپیماهای یو-۲ و چیزهای دیگر) قصد نابودی سرزمین اصلی کارگران را دارند.

آنها مانند نازیها هستند. آلمانها را علیه ما تجدید تسلیحات می‌کنند.

- **آنها امپریالیست هستند.**

کشورهای استعماری مناطق مستعمره را تحت سلطه دارند. آنها را در **انقیاد** نگاه می‌دارند.

رژیمهای آمریکای لاتین (بجز کوبا) عروسکهای دست نشانده ایالات متحده آمریکا می‌باشند.

- **آنها مردم خودشان را استثمار می‌کنند.**

همه سرمایه‌داران بواسطه استثمار کارگران در تجمل زندگی می‌کنند.

- **آنها علیه دمکراسی هستند.**

اشکال دمکراتیک فقط جلوه ظاهری است، مردم میتوانند فقط به نامزدهای کاپیتالیست رای بدهند.

فرمانروایان ارگان‌های تبلیغاتی، آموزشی و مخابراتی را کنترل می‌کنند. آنها هر کسی را که طرفدار افکار کمونیستی باشد آزار و تعقیب می‌کنند.

- **آنها حقیقت را تحریف می‌کنند.**

آنها به دروغ اتحاد جماهیر شوروی سوسیالیستی را متهم به تحمیل ایدئولوژی با اجبار می نمایند.

- **آنها فاسد، مادی، بطور خودخواهانه فردگرا هستند.**

آنها فقط در پی پول هستند.

- **آنها (مردم) خوب هستند.**

مردم آمریکا صلح می‌خواهند.

- تصویر شوروی از ایالات متحده

- **آنها (فرمانروایان) بد می‌باشند.**

مردان کرملین متجاوز، قدرت طلب می‌باشند در سرکوبی مجارستان، وحشی و در رفتار با مردم خودشان بیرحم هستند.

آنها در حال رخنه به نیمکره غربی برای حمله به ما می‌باشند.

آنها در جاسوسی و خرابکاری جهت درهم شکستن کشور ما اشتغال دارند.

آنها مانند نازیها هستند — یک دیکتاتوری متجاوز توسعه طلب.

- **آنها امپریالیست هستند.**

کمونیست ها می خواهند دنیا را تحت تسلط در آورند

آنها بدون انعطاف حکومتهای دست نشانده اقمار را کنترل می‌کنند.

- **آنها مردم خودشان را استثمار می‌کنند.**

آنها کالاهای مصرفی را پایین نگاه میدارند سطح زندگی را پایین نگاه میدارند بجز برای بوروکراتهای کمونیست.

کارگرانی که از عدم ایمنی و بیکاری در رنج می‌باشند.

- **آنها علیه دمکراسی هستند.**

اشکال دمکراتیک صرفاً ظاهری است.

مردم می‌توانند فقط به نامزدهای کمونیست رأی بدهند.

فرمانروایان ارگانهای تبلیغاتی، آموزشی و مخابراتی را کنترل می‌کنند. آنها هر کی را که طرفدار دمکراسی غربی باشد آزار و تعقیب می‌کنند.

- **آنها حقیقت را تحریف می‌کنند.**

آنها خود را به صورت دوست مردم مستعمره وانمود می‌کنند بدان منظور که آنها را به بردگی بکشند.

- **آنها فاسد و مادی هستند.**

آنها مانع از آزادی مذهبی می شوند.

- **آنها (مردم) خوب هستند.**

مردم شوروی صلح می‌خواهند.

منبع: رالف ک. وایت. نیویورک تایمز – ۵ سپتامبر ۱۹۶۱، ص ۵.

۴- اگر چه در الگوی اختلاف و همکاری در قبال اتحاد شوروی، مشی رؤسای جمهور مختلف همساز با دگرگونیهای دوره‌ای طی جنگ سرد بوده، سابقه تاریخی آشکار می‌سازد که «هیچ تفاوت قابل توجه و مشخصی در روشی که دولتها مرتباً رفتار گذشته شان را بر آن بنا می‌کردند یا در شیوه ای که آنها نسبت به اتحاد شوروی واکنش نشان می دادند وجود نداشت.» (دیکسون و گاردر ۱۹۹۲)[1]. در عوض، بدون توجه به بستگیهای حزبی یا ایدئولوژیهای سیاسی کسانی که در اداره بیضی شکل بودند، شاخصه رفتار دوره جنگ سرد آمریکا در قبال اتحاد شوروی تداوم بود تا تغییر.

جهت مقاصد تحلیلی، تاریخ سیاست سدبندی را میتوان به پنج مرحله از لحاظ نظم گاهشماری تقسیم نمود، آنگونه که در نمودار ۱-۳ ترسیم گردید (برای دوره‌بندی ثانوی، نگاه کنید به نینسیک[2] ۱۹۸۹).

مقابله جویی جنگ سرد، ۱۹۶۲-۱۹۴۷

اگرچه دوره کوتاهی از دوستی احتیاط آمیز پیش از آغاز مقابله جویی جنگ سرد وجود داشت، ولی تا ۱۹۴۷ تمامی جلوه های همکاری بین ایالات متحده و اتحاد شوروی محو گردید.

---

[1] Dixon, Garrder
[2] Nincic

چـون مـنافع حیاتـی امنیتی شان تصادم پیدا کرد بر سر موضوعاتی که ساختار سیاست اروپای بعد از جنگ جهانی دوم را احاطه کرده بود.

در فوریـه ۱۹۴۶ اسـتالین نطقـی ایراد کرد که در آن وی از «اجتناب ناپذیری جنگ با قدرتهای کاپیتالیست سخن بمیان آورد. وی اصرار ورزید که مردم شوروی دچار توهم نشوند که پایـان جـنگ بمعنـی فراغت ملت است، بلکه بعکس، نیاز به تلاشهای شدیدی است تا سرزمین مادری را قدرتمند ساخت و از آن دفاع کرد.» (لرول ۱۹۷۰).

کوتاه مدتی بعد از این، جورج اف. کنان - در آنزمان دیپلمات ایالات متحده در مسکو - «تلگـرام طولانـی» معـروفش را به واشنگتن فرستاد که اصول رفتار شورویها را تحلیل و ارزیابی کرد. نتیجه گیریهای کنان خیلی بد بینانه و منفی بودند.

«در اینجا قدرتی سیاسی با اعتقادی متعصبانه بر سرکار است که با ایالات متحده تفاهم و سازشـی دائمـی نمـی‌توانـد وجود داشته باشد، که مطلوب و ضروری آنست که آرامش داخلی جامعـه مـا بـرهم بخـورد، شـیوه سـنتی زندگی ما نابود شود، اقتدار بین المللی دولت ما در هم بشکند، اگر قرار است که قدرت شوروی حفظ گردد.»

افکـار کنان بطور گسترده ای انتشار یافت، به ویژه وقتی که در ۱۹۴۷ مجله با نفوذ *امور خارجـی* دیدگاههـای وی را در مقالـه ای بـدون ذکـر نام با امضای «ایکس» چاپ کرد. در این مقاله، کنان استدلال کرد که رهبران شوروی درباره توانایی سیاسی شان جهت حفظ قدرت هم در برابـر نـیروهای داخل جامعه شوروی و هم در دنیای خارج همیشه احساس ناامنی می‌کنند. احسـاس ناایمنـی آنهـا را وادار بـه اتخـاذ سیاسـت خارجـی فعـال گرا و یا شاید متجاوز خواهد ساخت. معذلک، این در حد قدرت ایالات متحده است که رهبری شوروی را در محیطی که باید فعالیت کند تحت فشار مضاعفی قرار دهد تا نهایتاً منجر به ضعف تدریجی یا محو نهایی قدرت شـوروی گـردد. «در چنین شرایطی» کنان نتیجه گرفت، «عنصر اصلی سیاست ایالات متحده نسـبت بـه اتحـاد شـوروی بـاید سـدبندی دراز مـدت، صبورانه اما قاطع و هوشیارانه در مقابل تمایلات توسعه طلبانه روسها باشد.» (۱۹۴۷.)

مـدت زیادی نگذشت که هاری ترومن، این نسخه را جوهره اصلی سیاست بعد از جنگ آمریکا قرار داد. وی تا حدی بخاطر ناآرامی و آشوب داخلی در ترکیه و یونان، - که او و دیگران آن را کـار کمونیسـت هـا می‌دانستند، برانگیخته گردید. ترومن گفت: «من معتقدم که سیاست ایـالات مـتحده بـاید حمایت از مقاومت ملتهای آزاد در برابر تلاش اقلیتهای مسلح یا فشارهای خارجی باشد که برای انقیادشان توطئه می‌کنند.»

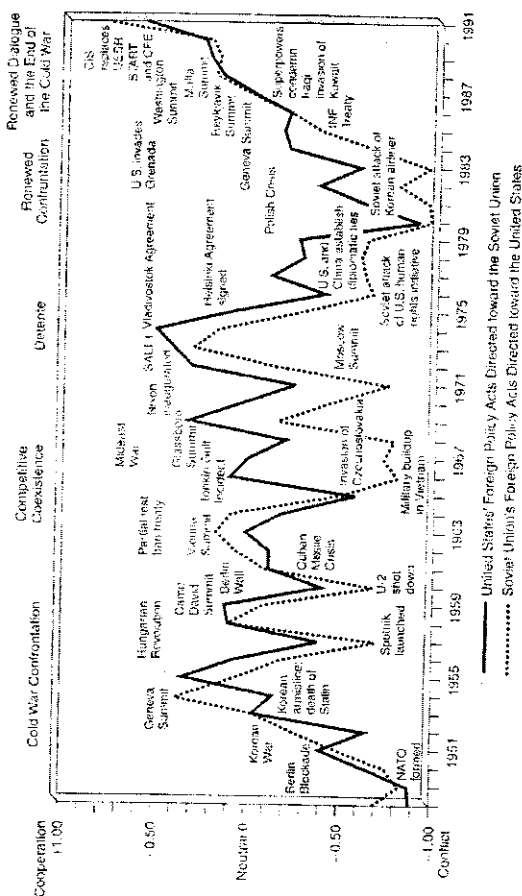
معـدودی از بیانیه‌ها در تاریخ آمریکا به اندازه این یکی مهم و با نفوذ بوده‌اند، که نهایتاً بـه عـنوان دکتریـن ترومن شناخته شد. در تنها یک جمله، ترومن سیاست آمریکا را برای نسل آیـنده و بعـد از آن تعییـن کـرد. هـرگاه و هرجا حکومت ضد کمونیستی، توسط شورش بومی، تهاجم خارجی، یا حتی فشار دیپلماتیک ...مورد تهدید قرار گیردایالات متحده کمک سیاسی، اقتصادی و بیش از همه نظامی را در اختیارش خواهد گذارد. (آمبروز[1] ۱۹۹۳).

ایـنکه آیـا سیاسـت سـدبندی، سیاسـتی مناسب بود، موضوعی است که حتی در زمان اعلامـش، مـورد بحـث و اخـتلاف بود. والتر لیپمن روزنامه نگار، سلسه مقالاتی در هرالدتریبیون نیویورک نوشت، که مجموعه آن بصورت کتاب کوچکی در آمد بنام جنگ سرد (۱۹۴۷). که در آن وی اسـتدلال کـرد سدبندی جهانی برای ایالات متحده برهزینه خواهد بود. و اینکه سیاست خارجـی آمـریکا را وجهـه نظامی‌خواهد داد، و نهایتاً اینکه ایالات متحده باید از هر رژیم مدعی کمونیسـم سـتیزی، صـرفنظر از اینکه چقدر نامطلوب باشد، حمایت کند. هنری والاس[2]، نامزد حـزب سـوم بـرای ریاسـت جمهوری که مخالف هاری ترومن بود، در نگرانی لیپمن شریک شد هنگامـیکه وی هشـدار داد نسـبت بـه معمائـی کـه نهایتاً ایالات متحده با آن روبرو خواهد شد: «همیـنکه آمـریکا در موضـع مخالفـت بـا تغیـیر قرار گیرد، ما از دست رفته ایم. امریکا بصورت منفورترین کشور در جهان در خواهد آمد.»

انـتقاد لیپمـن با همه جزئیاتش بنحو پیامبر گونه ای درست از کار درآمد. قبل از اینکه مسـیر سد بندی کاملا طی شده باشد، ایالات متحده تریلیون ها دلار صرف دفاع ملی کرده بود، اتحادیـه هـای نظامـی دائمـی زمان صلح را تشکیل داده بود که گیتی را دور میزد، و خودش را حامـی برخـی از بـیرحم تریـن دیکـتاتوری هـا در جهـان کـرده بود. در آرژانتین، برزیل، کوبا، جمهـوری دومـی نیکن، گواتمالا، یونان، هائیتی، ایران، نیکاراگوا، پاراگوئه، فیلیپین، پرتقال، کره جنوبـی، ویتـنام جنوبی، اسپانیا و تایوان که تنها ویژگی مشترکشان مخالفت باکمونیسم بود. در ایـن رونـد، مـیراث انقلابـی آمـریکا، یعنـی مشعلداری آزادی غالباً مورد غفلت بود، چون دولت خـودش مخـالف تغیـیر سیاسـی و اجتماعـی در دیگرکشـورها، و در عوض خواستار حفظ وضع موجود در برابر انقلابات بالقوه مختل سازنده بود.

---

[1] Ambrose
[2] Henry Wallace



نمودار ۳-۱ – روابط شوروی و آمریکا، ۱۹۹۱ - ۱۹۴۸

جورج کنان، نیز نگران شیوه ای بود که بیانیه تحسین انگیزش صرفنظر از محتوی و چهارچوب آن در نظرگرفته شد و به نادرستی مورد تفسیر قرار گرفت، بطوریکه «سدبندی» بصورت «اسطوره ویران کننده‌ای» درآمد، دکترینی که «با سیاست خارجی دولت ترومن هویت یافت.»

من طبعاً وارد جزئیات شدم که منکر این نظر شوم، که تبعات آن به من نسبت داده می‌شود ... یعنی سدبندی مساله استقرار قوای نظامی در اطراف مرزهای شوروی است و مانع شدن از بروز تجاوز نظامی شوروی. من علیه تبعات آن و اینکه روسها در آرزوی حمله به سایر مناطق می باشند اعتراض کردم و اینکه وظیفه سیاست آمریکا بازداشتن آنهاست که چنین

کاری را نکنند. «روسها نمی‌خواهند» من تاکید داشتم، «به کسی حمله کنند، این سنت آنها نیست. آنها یکبار این را در فنلاند آزمودند و انگشتانشان سوخت. آنها خواهان جنگ از هیچ نوع آن نمی باشند. بالاتر از همه، آنها مسئولیت آشکارکه تهاجم رسمی با خود بهمراه می آورد را نمی‌خواهند.» (۱۹۶۷، ۳۶۱)

همانطور که کنان بعدها شکوه کرد، «تصویری از یک روسیه استالینی که مهیاو در آرزوی حمله به غرب است، و تنها بوسیله در اختیار داشتن سلاحهای اتمی (آمریکا) باز داشته شده، اصولاً مخلوق خیالپردازی غرب بود.» وی علیه «دیو ساختن دشمن، برآورد زیاده از حد قدرت خصم و بیش از حد نظامی‌کردن پاسخ غرب» هشدار داد (تالبوت[1] ۱۹۹۰)، کنان رهیافتی سیاسی و اقتصادی نه نظامی را به منظور سدبندی توسعه طلبی شوروی خارج حوزه کنونی نفوذش توصیه کرده بود. علیرغم آن اندرز، این باور که شکست دادن کمونیسم شوروی مستلزم رهیافت مبارزه مقابله جویانه است به صورت اصل مسلم و راهبردی سیاست خارجی آمریکا بعد از جنگ جهانی دوم درآمد.

ناتوانی ابرقدرتها، در حفظ وضع حوزه نفوذی که قبلاً به طور تلویحی در باره آن توافق شده بود، سبب بروز این گرایش شدیدگردید که بحرانها را حاصلی از برنامه طرف دیگر برای سلطه جهانی تفسیر نمایند. زمانیکه شوروی به قسمتهایی از اروپای شرقی وارد شد، رهبران آمریکا این امر را بمثابهٔ تاییدی از تفسیر خود دانستد که آنها در پی فتح گیتی می باشند.

بهرحال، اتحاد شوروی، شاید دلیلی داشت تا فکر کند که آمریکائیان فوراً به سلطه شوروی بر اروپای شرقی رضایت خواهند داد. زیرا در ۱۹۴۵ وزیر امور خارجه جیمز بیرنس گفته بود که «اتحاد شوروی نسبت به حکومتهای دوست در طول مرزهایش حقی دارد.» معاون وزیر امور خارجه دین آچسن[2] سخن از «دکترین مونرویی برای اروپای شرقی» بمیان آورد. این نقطه نظرات و سایر چیزهایی که در موافقتنامه های یالتا موجود بود این باور شوروی راتقویت کرد که کشورهای غربی نیاز شوروی بداشتن منطقه حائل اروپای شرقی را خواهند پذیرفت، که مسیر مشترک تهاجم به روسیه برای بیش از سیصد سال بوده بود. از اینروی، وقتی حکومت ایالات متحده شروع به چالش تفوق شوروی در آلمان شرقی و سایر جاها در اروپای شرقی نمود،اتحاد شوروی فکر کرد که تفاهمات پیشین نقض شده و اینکه غرب «طرحهای امپریالیستی» را در سر می‌پروراند (همچنین نگاه کنید به چکیده ۵-۳).

فوران بحرانهای ظاهراً بی پایان طی جنگ سرد ادامه یافت، که از آن جمله امتناع شوروی از عقب کشاندن نیروهایش از ایران ۱۹۴۶، کودتای کمونیستی در چکسلواکی در

---

[1] Talbott
[2] Dean Acheson

۱۹۴۸، محاصره برلن توسط شوروی در ژوئن همانسال، بدست گرفتن قدرت در سرزمین اصلی چین توسط کمونیست ها در ۱۹۴۹، وقوع جنگ کره در ۱۹۵۰، تهاجم چین به تبت در ۱۹۵۰ و بحرانهای پی در پی تنگه های تایوان بودند. از اینروی «جنگ» صرفاً «سرد» نبود، بلکه به صورت مناقشه جهانی تلخی در آمد که خطر شدت یافتن و تبدیل شدن به جنگ آشکار را داشت. دو قدرت خودشان را چنان بسیج کرده بودند تا مانع شوند که طرف دیگر به قدرت برتر دست یابد.

ایالات متحده از تفوق نظامی واضحی درسطح استراتژیک تا ۱۹۴۹ بهره- مند بود، زیرا به تنهایی صاحب «اسلحه برنده» نهایی و وسایل حمل آن بود. این تأثیری قدرتمند بر سیاست گذاری آمریکا نهاد (هرکن[1] ۱۹۸۲). شوروی در آن سال انحصار اتمی آمریکا در هم شکست، خیلی زودتر از آنچه دانشمندان و سیاست گذاران پیش بینی کرده بودند. پس از آن جستجوی شوروی برای تساوی نظامی و تعادل قدرت نسبی، بر طیف کلی روابط ابرقدرتها مؤثر بود، بطوریکه توزیع قدرت جهانی بصورت *دوقطبی* در آمد. ایالات متحده و متحدانش یک قطب و اتحاد شوروی و متحدانش قطب دیگری را تشکیل دادند، خصوصیت روابط ابرقدرتها نیز شکل متفاوتی بخود گرفت، زمانی بیشتر همکاری کننده و گاهی بیشتر مخاصمه‌آمیز.

اروپا، جایی که جنگ سرد از آنجا آغاز گردید، کانون توطئه و نیرنگ برای نفوذ بود. متحدان اصلی ابرقدرتها در سازمان پیمان اتلانتیک شمالی (ناتو) و سازمان پیمان ورشو (WTO) تشکل یافتند. این اتحادیه‌ها شاخصه سیاست خارجی ابرقدرتها گردیدند، چون اعضای اروپایی اتحادیه های شرقی و غربی از روی تمایل به رهبری حامیانشان گردن نهادند.

تا حد کمتری، تشکیل اتحادیه، کشورهای خارج از اروپا را نیز در مبارزه دو غول درگیر ساخت. ایالات متحده بخصوص درصدد محاصره نفوذ شوروی (و چین) در سرزمین وسیع آسیا با ایجاد حلقه ای از متحدان طرفدار آمریکا در هر یک از مرزهای جهان کمونیست بود. در ازای آن، ایالات متحده وعده حمایت از تعداد روبه تزاید موکلینش را از هجوم خارجی داد. بدینقرار جنگ سرد به **سراسر کره** ارض توسعه یافت.

در نظام غیر قابل انعطاف دو بلوکی سالهای ۱۹۵۰ ابرقدرتها بگونه ای سخن می گفتند که انگار جنگ قریب الوقوع است، اما در عمل (بخصوص بعد از جنگ کره) هر دو با احتیاط رفتار کردند.

---

[1] Herken

رئـیس جمهور آیزنهاور و وزیر امور خارجه اش جان فاستر دالس، وعده «بهم پیچاندن» پـرده آهنیـن و «آزادسـازی» «ملـتهای دربند» اروپای شرقی را دادند. آنها متعهد شدند که به تجـاوز بـا «تلافی جویی وسیع» پاسخ دهند. دکترین ترومن را که ظاهراً «نرم» و «انفعالی» بود را مـورد انـتقاد قـرار دادنـد، بـا ادعـای مـردود شـناختن سـدبندی بسود استراتژی جاه طلبانه «پیروزی» که نهایتاً به مقابله جویی کمونیسم الحادی خاتمه خواهد بخشید. ولی کمونیسم در اروپـای شرقی در هم پیچیده نشد، و سیاست سدبندی با استراتژی استیلاجویانه تری جایگزین نگـردید. مـثلاً در ۱۹۵۶ ایالات متحده نتوانست به درخواست مجارستان برای کمک به قیامش علـیه سـلطه شـوروی پاسـخ بدهد. سیاست گذاران آمریکایی، علیرغم لحن تهدید کننده شان، بیشتر از آنچه بتوانند عمل کنند وعده دادند. آیزونهاور در مبارزه انتخاباتی ۱۹۵۲ سوگند خورد «مـا هرگز نمی‌توانیم آرام بمانیم، مگر اینکه ملتهای در بند جهان، در آزادی کامل حق انتخاب مسـیر خودشـان را داشـته باشـند.» «امـا آنهـا بجز خروش در سخنانشان،آرام ماندند،» (امبروز ۱۹۹۳)

نیکیـتا خروشـچف، بالاتریـن مقام رهبری شوروی را بعد از مرگ استالین بعهده گرفت، وی اظهـار داشـت کـه «همزیسـتی مسالمت آمیز» با سرمایه‌داری را می‌پذیرد، و در ۱۹۵۵ دو ابـرقدرت در کنفرانس سران ژنو ملاقات کردند در گامی نخستین و آزمایشی برای بحث و تبادل نظـر مـتقابل راجـع به مشکلات جهانی. اما اتحاد شوروی بهرحال، با احتیاط به بهره برداری از فرصـتها جهت تقویت قدرت خود، هرجا که آنها را موجود می یافت، مانند کوبا در اوائل سالهای ۱۹۶۰ ادامـه داد. لـذا دوره بعـد از درگذشـت اسـتالین، با تداوم بحرانها و مقابله جوئیها همانند سـالهای اولـیه جنگ سرد، مشخص میگردد. اینک علاوه بر مجارستان - کوبا، مصر و برلن نقاط خطر بودند. در ۱۹۶۰ بحران ناشی از سرنگون ساختن هواپیمای جاسوسی آمریکایی یو – ۲ در عمـق سـرزمین شـوروی بوجـود آمـد. سیاست لبه پرتگاه هسته‌ای و تلافی جویی وسیع، علائم اسـتراتژیهای سـدبندی بودنـد که ایالات متحده در این زمان امیدوار به تعادل قدرت شوروی و شاید مجبور ساختنش به تسلیم بود. (همچنین نگاه کنید به فصل ۴).

همزیسـتی رقابـت آمیز، ۱۹۶۹-۱۹۶۲ نصب مخفیانه موشکهای شوروی در کوبا در ۱۹۶۲، آغـاز جنگ ویتنام تقریباً در همان زمان، و شروع ظاهراً یک مسابقه تسلیحاتی نامحدود، بـر امکان همزیستی ابرقدرتها سایه ای افکند. جدی ترین آزمایش توانایی ایالات متحده و اتحاد شـوروی جهت جلوگیری از بروز فاجعه و تدبیر مسالمت آمیز مقابله جویی، بحران موشکی کوبا در ۱۹۶۲ بـود، - رویدادی «بر افروزنده» که تفکر را درباره چگونگی امکان تبدیل جنگ سرد به

آتش جنگی مدهش متحول ساخت و آگاهی در خصوص عواقب نابود کننده یک جنگ هسته ای را وسعت داد. ابرقدرتها چشم در چشم هم دوختند. خوشبختانه یکی مژه زد.

رئیس جمهور کندی طی سخنانی در آغاز سال تحصیلی دانشگاه آمریکایی در ۱۹۶۳ بیان داشت که چرا تخفیف تنش بصورت امری جازم در آمده و مخاطره جنگ ممکن نیست.

> درمیان بسیاری از خصال مشترکی که مردم [ایالات متحده و اتحاد شوروی] دارند، هیچکدام قویتر از بیزاری از جنگ نیست. تقریباً میان قدرتهای بزرگ جهان این حالت منحصری است، که ما هرگز در جنگ با یکدیگر نبوده‌ایم ... امروز، اگر باید جنگ تمام عیاری بار دیگر برافروخته شود، مهم نیست که چگونه، دو کشور ما هدف اصلی خواهند بود. این حقیقتی مضحک اما درست است که دوتا از قویترین کشورها در معرض بیشترین خطر انهدام می باشند ... ما هردو در دور باطل و خطرناکی گرفتار شده‌ایم که در آن بدگمانی یک طرف بدگمانی طرف دیگر را تغذیه می‌کند و سلاحهای جدید موجب تولید سلاحهای ضدآن می‌شود.
>
> بطور مختصر، هم ایالات متحده و متحدانش، هم اتحاد شوروی و متحدانش، دارای نفع متقابل دائمی در وجود صلحی عادلانه و واقعی و در توقف مسابقهٔ تسلیحاتی هستند ... بنابراین بیائید چشممان را نسبت به اختلافاتمان نبندیم، ولی بیائید همچنین توجهمان را معطوف به منافع مشترک و به وسایلی سازیم که با آن اختلافات را میتوان رفع کرد. و اگر ما اکنون نتوانیم به اختلافاتمان خاتمه دهیم. حداقل میتوانیم کمک کنیم که جهان مکانی ایمن و متنوع باشد.

کندی را همچنین بخاطر سخنرانی افتتاحیه رسا و درخشانش در سال قبل از آن باید بیاد آورد. «بگذار هر ملتی بداند، خواه در آرزوی سعادت ما باشد یا بد خواه،که ما هر قیمتی را پرداخته، هر مسئولیتی را تحمل، هر سختی ای را پذیرفته، هر دوستی را حمایت و با هر دشمنی مخالفت می‌ورزیم تا نسبت به بقا و توفیق آزادی اطمینان یابیم.»

برای برخی این چالش تجدید چالشهای جنگ سرد آمریکا نسبت به اتحاد شوروی بود. برای دیگران، آن صرفاً ابراز مجدد میراث آرمانگرایانه آمریکا به شمار می رفت. نطق بلیغ کندی بر عکس کلمه قصار پالمرستون بود، که بریتانیای کبیر دوستان ندارد، فقط منافع دارد، آمریکا در جستجوی آزادی، منافع نداشته، فقط دوستان دارد. (کیسینجر 1994a).

سخنرانی آغاز تصدی ریاست جمهوری کندی، دولتی را تصویر کرد که بهمان اندازه **سلفش** قاطعانه ضد شوروی بود، ولی بخصوص در پی بحران موشکی کوبا، هم در شیوه و هم در لحن، آغاز به ترک تاکتیکهای مقابله جویی گذشته نمود. با آنکه رقابت جهت امتیاز و نفوذ ادامه یافت، ولی حفظ وضع موجود نیز تلویحاً مورد قبول قرار گرفت، چون هیچ یک از ابرقدرتها تمایل به دست یازیدن به جنگی جدید را جهت کسب منافع ژئو استراتژیک جدید نداشتند. چون رشد برابری قابلیتهای نظامی شوروی و آمریکا همزیستی یا عدم زیست را بصورت

گزینه‌های موجود در آورد، یافتن راهی جهت تعدیل اختلافات امری واجب شد. این تحول سبب گردید که خطرات محتمل ناشی از چند مساله تخفیف یابد و امکانی برای اقدامات جدید در سایر مناطق مفتوح گردد. مثلاً ژنو (۱۹۵۵) و کمپ دیوید (۱۹۵۹) تجاربی در دیپلماسی سزان بود که سابقه‌ای برای سایر اقدامات تخفیف تنش برقرار نمود. نصب «خط تلفن سرخ» یک خط مخابراتی مستقیم بین کاخ سفید و کرملین، در ۱۹۶۳ دنبال شد. از همین روی بود کنفرانس سران گلاسبورو ۱۹۶۷ و چندین موافتنامه که بعد از مذاکرات امضاءشد، شامل معاهده جزئی منع آزمایش اتمی ۱۹۶۳، معاهده فضای ماوراء جو ۱۹۶۷، و معاهده عدم گسترش سلاحهای هسته ای ۱۹۶۹، علاوه برآن، ایالات متحده بطور تلویحی تقسیم آلمان و سلطه شوروی بر اروپای شرقی را پذیرفت (که تجلی آن در کوتاهی ایالات متحده به اعمال واکنش قهری نسبت به تهاجم پیمان ورشو به چکسلواکی در ۱۹۶۸بود).

تنش زدایی، ۱۹۷۹-۱۹۶۹ بازمامداری ریچارد نیکسون به عنوان رئیس جمهور و انتصاب هنری کیسینجر به عنوان مشاور امنیت ملیش، ایالات متحده رهیافت جدیدی را در قبال سدبندی آزمود، که رسماً بدان برچسب تنش زدایی زده شد. به گفته کیسینجر، تنش زدایی در پی بوجود آوردن «موجبی اساسی برای همکاری و خویشتنداری است.» «محیطی که در آن رقبا بتوانند اختلافاتشان را تخفیف و مشخص نمایند و نهایتاً از رقابت بجانب همکاری پیش بروند.» چندین نکته دیگر سبب پذیرش این رهیافت جدید گردید. منجمله قبول اینکه یک حمله هسته‌ای خودکشی متقابل می‌باشد، حساسیتی روبه افزایش نسبت به الزامات امنیتی هر دو ابرقدرت و نگرانی مشترک در خصوص چین که شدیداً قدرتمند و استیلاجو می‌باشد. به منظور تدارک آرامش در تنش ابرقدرتها، نیکسون و کیسینجر تئوری پیوند را طرح کردند، حاکی از اینکه انتظار توسعه روابط اقتصادی، سیاسی و استراتژیک بین ایالات متحده و اتحاد شوروی این دو را در یک سرنوشت مشترک بهم می‌پیوندد، و این خود سبب می‌گردد که روابط ابرقدرتها وابسته به تداوم مبادلات مطلوب متقابل باشد. در این طریق، پیوند، انگیزه های ابرقدرتها را برای مبادرت به جنگ کاهش میدهد. پیوند همچنین تمامی دامنه روابط شوروی — آمریکا را بهم وابسته می‌کرد که همکاری در یک زمینه سیاسی (مانند کنترل تسلیحات) را به رفتار قابل پذیرش در سایر زمینه ها (مداخله خارج از حوزه های سنتی نفوذ تسری می‌داد).

تنش زدایی به عنوان هم یک هدف و هم یک استراتژی، که توسعه منفعت متقابل ابرقدرتها را در خویشتنداری می‌دانست، مظهر یک دگرگونی مهم در روابط جهانی آنان بود. در زمینه دیپلماتیک، روابط بین شورویها و آمریکائیها «عادی» بود، زیرا انتظار جنگ محو گردید.

از طرف دیگر هدف استراتژی سدبندی، اینک «خودسدبندی از جانب روسها[1]» بود (گلب[2] ۱۹۷۶). «تنش زدایی بمعنای سازش جهانی با اتحاد شوروی نبود ... در عوض، تنش زدایی متضمن ادامه گزینش سدبندی با مشوقات اقتصادی و سیاسی، و به امید میانه روی از طریق امتیازاتی کم و بیش متعادل بود» (سرفاتی ۱۹۷۸). وقتی ایالات متحده تفوق داشت، سیاست سدبندی را بازور و اجبار انجام داده بود. در موقعیت جدید برابری، سدبندی اینک با فریفتگی اجرا میشد. بنابراین، تنش زدایی«بخشی از جنگ سرد بود، نه جایگزینی برای آن» (گودمن[3] ۱۹۷۵).

کنترل تسلیحات، در محور گفتگوهای تنش زدایی قرار داشت. گفتگوهای محدودیت سلاحهای استراتژیک (سالت) بصورت محکی جهت قابلیت عملی و بقای تنش زدایی در آمد. مذاکرات سالت که در ۱۹۶۹ آغاز شد،خواستار تخفیف مسابقه تسلیحاتی تهدید کننده، پرهزینه، و تصاعدی بود. مذاکرات مذکور مجموعه موافقتنامه هایی را بوجود آوردند، مجموعه نخست در ۱۹۷۲ (سالت –۱) و دومی در ۱۹۷۹ (سالت -۲)بود. با امضای آنها، هر یک از ابرقدرتها به هدف اصلی که از تنش زدایی انتظار داشته بود نائل آمدند. اتحاد شوروی شناسایی وضعش را به عنوان همتای برابر ایالات متحده بدست آورد، ایالات متحده تعهدی از اتحاد شوروی بدست آورد که در تلاشش برای تفوق قدرت در جهان میانه روی را پیشه سازد.

بهرحال، موافقتنامه سالت –۲ به ثمر نرسید با آن که امضاء شد ولی هرگز توسط ایالات متحده تصویب نگردید[4]. این قصور تاکیدی است بر اختلافات واقعی که هنوز ابرقدرتها را از هم جدا میسازد. در پایان سالهای ۱۹۷۰، تنش زدایی تقریباً تمامی نیروی محرکه اش را از دست داده بود و نیز قسمت اعظم امیدی که تنها چند سال پیش از آن مظهرش بحساب می آمد. طی جلسات استماع مربوط به تصویب معاهده سالت – ۲، سنای ایالات متحده ابراز نگرانی کرد درباره انعقاد موافقتنامه با رقیبی که به سطح بالایی از مصارف نظامی ادامه می داد، که اسلحه به دولتهایی می فرستاد که خارج از حوزه سنتی نفوذش بودند (الجزایر، آنگولا، مصر، اتیوپی، سومالی، سوریه، ویتنام و سایر جاهای دیگر) و اینکه قوای نظامی در کوبا مستقر کرده بود. این شکایتها همه از وجود بی‌اعتمادی عمیق آمریکائیان از اتحاد شوروی و نگرانی قابل درکشان در خصوص نیات شوروی حکایت داشت.

---

[1] Self - Containment
[2] Gelb
[3] Goodman

[4] سالت ۲ بعدها از تصویب سنا گذشت.

تجدیـد مقابله جویی، ۱۹۸۵-۱۹۷۹ حمله شوروی به افغانستان در ۱۹۷۹ سبب شد کـه سـنا بررسـی سالت –۲ را خاتمه دهد و نیز پایان تنش زدایی را بهمراه آورد. رئیس جمهور جیمـی کارتـر بـیان داشـت، «تجاوز شوروی به افغانستان در صورتی که بازداشته نشود، تمامی جهـان را با جدی ترین چالش استراتژیک از زمان شروع جنگ سرد مواجه می‌سازد.» در پاسخ، ایالات متحده به یکرشته اقدامات خنثی کننده دست زد. شامل اعلام **دکترین کارتر** که تمایل ایـالات مـتحده را به کاربرد زور نظامی جهت حفظ منافعش در خلیج فارس ابراز می داشت. لذا مخاصـمت و دشـمنی بـار دیگـر روابط شوروی – آمریکا را در بر گرفت، و یکبار دیگر توسل به قـدرت بـر اسـتراتژی سـدبندی کشور غالب گردید، آنگونه که قبلاً گفتار خشن آیزنهاور، رقابت جویی کـندی، و حتـی مـبارزه جویـی ترومن را برافروخته بود. قبل از مسأله افغانستان، کارتر دسـت بـه مـبارزه ای جهانـی بـرای حقـوق بشر زده بود، اقدامی که عمیقاً ریشه در آرمانگرایی ویلسـونی داشـت کـه بهمـان اندازه متوجه اتحاد شوروی بود که دیگران. این مبارزه نیز، اکنون قربانی اولویت قدرت براصول شد.

رئـیس جمهـور رونـالد ریگـان و همـتایانش در شـوروی شروع به رجزخوانیهای مقابله جویانـه کردند شبیه آنهایی که در سالهای ۱۹۵۰ ردوبدل می شد. ریگان اظهار داشت که اتحاد شـوروی «منشـاء تمامـی ناآرامیهای جاری است» و طی نطقی در برابر پارلمان بریتانیا، از همه کشورهای جهان آزاد درخواست کرد که جهت ترویج و گسترش دمکراسی در سراسر جهان بهم بپـیوندندد. ایـن دعـوت فصیح نه فقط منعکس کننده آرمانگرایی ویلسونی و پیوندهای اخلاقی دیرین در سیاست خارجی آمریکا بود. بلکه همچنین متضمن تجدید چالش نسبت به کمونیسم شوروی بود که نخست وزیر بریتانیا وینستون چرچیل در فولتون، میسوری، در ۱۹۴۶ آن را براه انداخـته بـود، بـا اعـلام اینکه «یک پرده اهنین فرود آمده است» بر نیمی از اروپا که شرق را از غـرب جدا می‌کند، و خواستار آن شد که ملتهای انگلیسی زبان بیکدیگر جهت «زور آزمایی» با جهـان کمونیسـت ملحق شوند. سخنان جسورانه ریچارد پایپ[1] مشاور سیاسی ریگان در ۱۹۸۱ که شورویها باید بین «تغییر مسالمت آمیز سیستم کمونیستی شان ... یا رفتن به جنگ» یکی را انتخاب کنند، مشخص کننده فضایی متشنج بود.

از بسـیاری جهـات اوائـل ۱۹۸۰ شـبیه سـالهای ۱۹۵۰ بـود. توگویـی کـه مذاکـره نمـی‌توانسـت بـا اقـدام متجاوزانه قرین شود. نخستین دوره دولت ریگان شاهد برخی سازگاریها بیـن گفـتار و کـردار بـود که از سرگیری مسابقه تسلیحاتی یکی از مشهودترین موارد می‌باشد. ایـالات مـتحده بـرنامه وسـیع تجدیـد تسـلیحات را بالاتـر از همـه اولویـتها، منجمله مشکلات

---

[1] Richard Pipe

اقتصادی داخلی قرار داد. سیاست گذاران آمریکایی همچنین درباره «قابلیت پیروزی» در یک جنگ هسته‌ای از طریق یک استراتژی «غالب» نظامی بطور غیرمسئولانه ای سخن گفتند که شامل تهدید «استفاده نخست» از تسلیحاتی هسته‌ای بود حتی در صورتیکه جنگ با سلاحهای متعارفی آغاز گردد.

ابرقدرتها همچنین مقابله جویی را به قلمروهای جدید، مانند آمریکای مرکزی توسعه دادند، و کوششهای دیپلماسی عمومی (تبلیغات) را برای مبالغه راجع به امتیازات منسوب به نظامهای خود در سراسر جهان تجدید کردند. یک سری از رویدادهای مشخصه تجدید اختلافات عبارت بودند:

- شورویها هواپیمای پرواز ۰۰۷ خطوط هواپیمایی کره را در ۱۹۸۳ منهدم ساختند.
- کوتاه مدتی بعد از آن ایالات متحده به گرانادا حمله کرد.
- گفتگوهای کنترل تسلیحات قطع گردید.
- شورویها بازیهای المپیک ۱۹۸۴ در لوس آنجلس را بایکوت کردند (به تلافی تحریم المپیک مسکو ۱۹۸۰ توسط ایالات متحده).

دولت ریگان همچنین برنامه جدیدی، دکترین *ریگان*،را اعلام داشت که متضمن حمایت ایالات متحده از شورشیان ضد کمونیست بود (که با حسن تعبیر از آنها به عنوان«مبارزان آزادی» نام برده می‌شد) که قصد سرنگونی حکومتهای تحت حمایت شوروی در افغانستان، آنگولا و نیکاراگوا را داشته باشند. این استراتژی به «بیان این اعتقاد پرداخت که کمونیسم باید شکست بخورد، نه اینکه صرفاً محصور گردد.» از اینروی«ریگان افکار ویلسونی را جهت نتیجه‌گیری نهائیش پذیرفت. آمریکا بطور منفعلانه ای صبر نخواهد کرد تا اینکه نهادهای آزاد رشد یابند، نه اینکه خودش را محدود و مقید به مقاومت علیه تهدیدات مستقیم نسبت به امنیتش خواهد کرد. در عوض، بطور فعالانه ای به ترویج دمکراسی خواهد پرداخت.» (کیسنجر 1994a)

بنحوی قابل درکی، روابط بین ایالات متحده و اتحاد شوروی شدیداً تحت فشار بود چه تأثیر تصاعدی این حرکتها، ضدحرکتها و التهابات شعارگونه ضایعات خودش را داشت. رهبر جدید شوروی میخائیل گورباچف، این وضع خطرناک روابط ابرقدرتها را در پائیز ۱۹۸۵ مختصرا چنین بیان کرد، «موقعیت بسیار پیچیده است. خیلی پر تشنج و من حتی تا بدانحد پیش میروم که بگویم انفجار آمیز است.»

بهرحال انفجاری رخ نداد و ابرقدرتها گفتگوهایشان را بار دیگر از سرگرفتند و پایه‌ای را برای مرحله ای جدید در روابطشان بنا نهادند.

تجدید گفتگو و خاتمه جنگ سرد، ۱۹۹۱-۱۹۸۵

با به قدرت رسیدن گورباچف در ۱۹۸۵ چشم انداز مرحله ای سازنده تر تا حد محسوسی بهتر گردید. در ابتدا درک اهداف وی دشوار بودند. ولی بزودی روشن شد که گورباچف دریافته که برای اتحاد شوروی واجب است که اختلافاتش را با غرب سرمایه داری تخفیف دهد بنحوی که هر فرصت ممکن را جهت ترمیم وضع وخیم اقتصادی مورد استفاده قرار دهد. بنا به سخن وی، این اهداف «نیاز به گسستن از بسیاری رهیافتهای عرفی نسبت به سیاست خارجی را» قهری می‌ساخت. کوتاه مدتی بعد از آن، وی در راه اصلاحات داخلی گام نهاد که مشخصه آن دمکراتیزه کردن سیاست و گذر بسوی اقتصاد بازار بود. و او نیاز به «تفکر جدید» را در سیاست خارجی و دفاعی اعلام کرد که موجب کاهش تنش در روابط ابرقدرتها خواهد شد.

برای عملی ساختن «تفکر جدید»، در ۱۹۸۶ گورباچف تعهد دیرین ایدئولوژیک شوروی نسبت به کمک به نهضت های آزادی بخش ملی را که در مبارزه به منظور سرنگونی کاپیتالیسم بودند، رها ساخت. او اعلام کرد که «این غیرقابل قبول و بیهوده است که انقلاب را از خارج تشویق و تحریک کرد.» وی همچنین برای نخستین بار مفهوم *امنیت متقابل* را پذیرفت، با اظهار اینکه تضعیف امنیت ملی یکطرف، تضعیف امنیت طرف دیگر را بدنبال می‌آورد. سخنگوی شوروی گئورگی آرباتف[1] تا بدان حد پیش رفت که به ایالات متحده بگوید که «ما در نظر داریم کاری هراسناک را در مورد شما انجام دهیم. ما در نظر داریم شما را از داشتن یک دشمن محروم سازیم.»

گورباچف قبول کرد که اتحاد شوروی دیگر نمی‌تواند از عهده هزینه توپ و کره با هم برآید. به منظور کاهش بار مالی سنگین امور دفاعی و خطرات تصاعد مسابقه تسلیحاتی استراتژیک، وی تقلیل بی سابقه سلاحها بطور یکجانبه را پیشنهاد کرد. گورباچف شکوه کنان گفت: «ما درک می‌کنیم که مسابقه تسلیحاتی ... اهدافی را تامین می‌نماید که ماهیتاً اتحاد شوروی را از لحاظ اقتصادی ناتوان می‌سازد.» گورباچف سپس فراتر از این رفت و با اشتیاق ازخاتمه کلی جنگ سرد سخن گفت. طی نخستین سفرش به ایالات متحده در ۱۹۸۷ گورباچف یادآور شد، «مادرک می‌کنیم که بخاطر اختلافات عمیق تاریخی، ایدئولوژیک، اقتصادی اجتماعی و فرهنگی جدا از هم می‌باشیم.» ولی امروز خردمندی سیاست در این است که آن اختلافات را به عنوان بهانه ای برای مقابله جویی، خصومت و مسابقه تسلیحاتی بکار نبریم.»

---

[1] Georgy Arbatov

در چهارچوب این اظهارات مثبت و فرصتهای امیدوار کننده، اساس منطقی زیربنای استراتژی سیاست خارجی سدبندی،شدیدا نامربوط بنظر می رسید. آنگونه که استروب تالبوت[1]- بعداً معاون وزیر امور خارجه در دولت کلینتون- نوشت «ابتکارات گورباچف ... سیاست سدبندی را تبدیل به اشتباهی بی مورد و نابهنگام ساخت که عبور به فراسوی آن بسیار واضح و بدیهی بود.» (تالبوت ۱۹۹۰). باوجود این، اصول مسلم گذشته کماکان نفوذ شدیدی بر سیاست خارجی آمریکا داشت. ترس از اینکه ممکن است اصلاحات گورباچف به شکست بیانجامد، اینکه گورباچف خودش نابغه ای شریر باشد که غرب را فریب می دهد، یا اینکه به وعده هایش نمیتوان اعتماد کرد، در ته اذهان رونالد ریگان و بعداً، جورج بوش قرار داشت. بوش در مه ۱۹۸۹ هشدار دارد که «اتحاد شوروی پیش از این وعده روابط همکاری کننده بیشتری را داده بودند. تنها بدان منظور که آن را بالعکس کرده و بسوی نظامیگری بازگردد.» از اینروی، اگر چه در مه ۱۹۸۹ اشتیاقش را جهت حرکت بسوی «ورای سدبندی» اظهار داشت ولی دولت بوش سدبندی را ترک نگفت. در عوض، وی استراتژی پیوند را باردیگر حیات بخشید وهمکاری ایالات متحده را با استمرار اقدامات سازنده و امتیازات شوروی مرتبط ساخت.

شگفت اینکه، خواسته‌های مذکور بزودی برآورده شد. سربازان شوروی در ۱۹۸۹ از افغانستان عقب نشینی کردند. یکسال بعدتر ایالات متحده درخواست حمایت از شوروی رابرای *عملیات سپر صحرا* کرد و آن را دریافت داشت، به منظور دفع اشغال نظامی کویت توسط دیکتاتور عراق صدام حسین. سپس گورباچف اعلام داشت که اتحاد شوروی کمک به کوبا و حضورش در آنجا را خاتمه خواهد داد و قول داد که سیاستهای مهاجرت را آزادتر خواهد ساخت و آزادی مذهبی و سیاسی بیشتری را اجازه می‌دهد.

عادی سازی روابط شوروی – آمریکا اکنون با سرعتی تند به پیش می‌رفت[یازده]. جنگ سرد، که از اروپا آغاز گردیده بود و برای چهل و پنج سال متمرکز بر محور اروپا بود در همانجا پایان پذیرفت. تمامی حکومتهای کمونیست «بلوک» شوروی در اروپای شرقی انتخابات دمکراتیک را اجازه دادند، که در آن نامزدهای حزب کمونیست معمولاً بازنده شدند. اصول بازار آزاد سرمایه داری نیز جایگزین سوسیالیسم گردید. در میان تعجب تقریباً همگان، اتحاد شوروی این تغییرات انقلابی را پذیرفت. دیوار برلن بدون مقاومت درهم فرو ریخت، آلمانیها وحدت یافتند، و پیمان ورشو خاتمه پذیرفت. چون این تغییرات زلزله وار گیتی را تکان داد، اتحاد

---

1 Strobe Talbott

شـوروی خـودش اصـلاحات، بـه مـنظور اسـتقرار دمکراسی و اقتصاد بازار را شدت بخشید و با اشتیاق چشم به همکاری با غرب و اخذ کمک اقتصادی از آن دوخت.

شکسـت کودتـای محافظه کاران علیه گورباچف در اوت ۱۹۹۱ آخرین میخ را بر تابوت کنـترل حـزب کمونیسـت، در خـود سرزمین اصلی نهضت بین المللی کمونیستی در مسکو زد. چـون کمونیسم بی‌اعتبار شد، عصر جدیدی آغاز گردید. سیمای سیاست جهان با کمونیسم که در هـرجا رو بـه عقـب نشینی داشت، بطور اجتناب ناپذیری متحول شد و صحنه برای سیاست خارجی آمریکا بعد از سدبندی مهیا گردید.

پایان جنگ سرد: فرضیه های رقیب

بـا خاتمه جنگ سرد، نسخه ای که جورج کنان در مقاله مشهورش «ایکس» در ۱۹۴۷ تجویـز کـرده بـود، بنظر پیشگویانه آمد. او نوشته بود«ایالات متحده دارای این قدرت هست که فشـار عظیمـی را وارد آورد کـه در اثر آن سیاست شوروی ناگزیر از اقدام شود، کرملین را وادار سـازد به حد بسیار زیادتری از میانه روی واعتدال روی آورد در مقایسه با آنچه در سالهای اخیر کـرده بـود. از ایـن طـریق گرایشاتی را تقویت کند که نهایتاً مفَر خود را یا در اضمحلال قدرت شوروی و یا در متعادل ساختن آن خواهد یافت.» این دقیقاً آن چیزی بود که بعد از چهل سال **اتفاق افتاد.**

بهـرحال، علـل ایـن پـیروزی بر کمونیسم نامعلوم است. آیا نیروی *مبارز* سدبندی اتحاد شـوروی را وادار به تسلیم کرد؟ از این منظر سلاحهای هسته ای تنها نقش مهم را در ایجاد آن چـیزی کـه جـان گـادیس مـورخ (۱۹۸۶) «صـلح طولانـی» خوانده است، ایفا کرده اند. هزینه تولـیدآنها ممکـن اسـت در ورشکسـتگی اقتصـاد بـرنامه ریـزی شـده شـوروی مؤثر بوده است. بالخصـوص، بـرنامه جـنگ سـتارگان دولـت ریگـان، که رسماً معروف به طرح دفاع استراتژیک (SDI) اسـت، یقیـناً گوربـاچف و مشـاورانش را مـتقاعد ساخت که نمی‌توانند با ایالات متحده رقابـت نمایـند (نگـاه کنـید بـه اوبردورفر[1] ۱۹۹۱). از این دیدگاه *قدرت*، نقش اصلی را در علل خاتمه جنگ سرد ایفاء نموده است (مقایسه کنید کگلی ۱۹۹۴).

یـا در عـوض آنچـنانکه کـنان معـتقد بود، ممکن است رهبران شوروی تسلیم به ضعف سیاسـی ذاتـی سیسـتم شان شده باشند، که آنها را از اجرای یک سیاست امپریال در خارج یا حفـظ کنترل کمونیستی در داخل ناتوان می ساخت. بعبارت دیگر چه چیزی شورویها را بیشتر وادار به سازش ساخت. قدرت نظامی هراسناک آمریکا یا فشارهای اقتصادی و سیاسی؟

---

[1] Oberdorfer

نقطـه نظـر کـنان، کاملاً متغایر با تز «ورشکستگی» نیست، ولی آن نظر می‌خواهدکه ما نقشـی را که ایدئولوژی و اصول در ایجاد و تداوم جنگ سرد ایفاء کرد مورد ملاحظه مجدد قرار دهیم. همانطور که ما پیش از این یادآور شدیم، رهبران شوروی متقاعد شدند که آنها طلایه دار نهضت سوسیالیست – کمونیست هستند که نهایتاً بر غرب فائق خواهد شد. این امر چهارچوبی ایدئولوژیـک را ایجاد کرد که در درون آن منازعه ژئو استراتژیک با ایالات متحده بوقوع پیوست. تـنها وقتـی رهـبران شوروی خودشان این چهارچوب را مخدوش دانستند- آنگونه که گورباچف کرد - خاتمه دادن جنگ سرد ممکن گردید. از این دیدگاه؛

«غـرب جـنگ سـرد را از طریق سدبندی ژئوپلتیک و بازدارندگی نظامی نبرد. با وجود ایـن پـیروزی در جـنگ سـرد کمـتر بخاطـر تجهیز نظامی و دکترین ریگان بود. ... در عوض «پـیروزی» هنگامـی حاصل آمد که نسل جدیدی از رهبران شوروی دریافتند که سیستمشان تا چـه انـدازه در داخـل بد بود و سیاستهایشان در خارج شکست خورده بود. آنچه سدبندی انجام داد ایـن بـود که مانع از بروز وسوسه در مسکو جهت توسعه سلطه طلبی شوروی با ابزار نظامی شد.

... بخاطـر آنکـه جـنگ سرد بر شالوده فرضیات مارکسیست – لنینسیت در خصوص اجتـناب ناپذیری منازعه جهانی استوار بود، تنها یک رهبر شوروی می‌توانست آن را خاتمه دهد. و گورباـچف عـامداً عـزم انجـام چنیـن کاری را داشت. (گارتوف ۱۹۹۴، ۱۲-۱۱؛ همچنین نگاه کنید به پورتر ۱۹۹۲؛ ولی مقایسه کنید با پایپس ۱۹۹۵).

درسـت همانگونـه کـه مورخان برای دهه ها راجع به موجبات جنگ سرد بحث کردند، شـرح و توضـیح چگونگـی انهدامش نیز به صورت صنعت و مشغله رو به رشدی درآمده است. دلایـل مذکـور روشـن و قـانع کـننده اسـت اگـر مـا از علـل صعود و سقوط جنگ سرد درسی بیاموزیم، خیلی زیاد درباره نقش قدرت و اصول، درباره آرمانها و منافع خودی، آنگونه که ایالات متحده استراتژیهای جدید را برای مواجهه با چالشهای سیاست خارجی جهان بعد از جنگ سرد طـرح می‌کند چیزی خواهیم آموخت. بهرحال واضح است که یک نقطه عطف تاریخی پشت سر نهـاده شـده است. برای بعضی این بمعنای، شاید بطور معمائی، آن است که ایالات متحده اینک در مـی‌یـابد کـه «نفـع اصلی اش ممکن است در تجدید حیات و بازسازی موفقانه کشوری قرار داشـته باشـد که در سراسر منازعه جنگ سرد دشمن اصلی‌اش بود» (گادیس ۱۹۹۰). بهرحال، بـرای سـایرین نگرانی این است که کم توجهی کنونی روسیه به سیاست خارجی موقتی است و بعـد از رفع بحران ناشی از مشکلات داخلی که مدتها مورد غفلت قرار گرفته بود، روسیه ممکن اسـت باردیگـر بـه عنوان یک ابرقدرت در عرصه جهانی ظاهر شود. روسیه در قلب سرزمین اور آسـیا قـرار دارد، پلـی بیـن اروپـا و حـوزه اقـیانوس آرام، بـا چیـن و هند که در جانب جنوبش مـی‌باشـند و قـدرت هسـته‌ای باقی می‌مانند. در حال حاضر قرائنی موجود است که فدراسیون

روسیه در مورد «کشورهای خارجی نزدیک» (جمهوریهای شوروی سابق)، بالکان و خاورمیانه قدرت غایی می‌باشد. از اینروی پیش بینی سئوال برانگیز الکسی دوتوکویل درباره اینکه چه کسی آینده جهان را کنترل خواهد کرد اعتبار و نیروی زوال نا پذیرش را حفظ خواهد کرد.

اهداف سیاست خارجی آمریکا در (آخرین) نظم نوین جهانی

در پایان جنگ خلیج فارس با عراق در ۱۹۹۱ – که با رضایت شوروی انجام یافت. جورج بوش باردیگر اعلام داشت که «ما می‌توانیم جهان نوی را در افق دیدمان مشاهده کنیم. جهانی که در آن چشم اندازی واقعی از نظم جهانی نوی وجود دارد. بنا به گفته وینستون چرچیل یک نظم جهانی که در آن اصول عدالت و رفتار عادلانه، ضعیف را در برابر قوی حمایت نماید، جهانی که سازمان ملل متحد، رها از قید بن بست جنگ سرد، رسالت تاریخی بنیادگذارانش را عملی سازد. جهانی که در آن آزادی و احترام به حقوق بشر جایگاهی ممتاز در میان تمامی ملتها داشته باشد.»در این سخن حالت و لحن آرمانهای ویلسونی آشکار می‌باشد.

افکار ویلسونی همچنین متضمن رهبری آمریکا در امور جهانی بود. بوش بر این بعد نیز بخوبی تاکید ورزید. وی اعلام نمود « ایالات متحده نباید در پی آن باشد که ژاندارم جهان شود، بلکه بدنبال جنگ سرد، در جهانی که ما تنها ابرقدرت باقیمانده آن میباشیم، این وظیفه ایالات متحده است که منابع اخلاقی و مادی اش را جهت پیشبرد یک صلح دمکراتیک بکار بندد. این مسئولیت ماست، این امکان و فرصتی برای ماست، که رهبری نمائیم.» بنابراین آنچنانکه یکی از محققان خاطرنشان ساخت، نظم نوین جهانی بوش سلطه جویی مفروض آمریکا را در تصور و خیال داشت، اما سلطه جویی از یک نوع اصولی. بوش پیش بینی تفوق و غلبه آمریکا را کرد که هم مشروع خواهد بود و هم تا حدودی، توسط جامعه جهانی مورد استقبال قرار خواهد گرفت.» (بریل مایر[1] ۱۹۹۴).

«تصور نظم نوین جهانی بوش باردیگر جاذبه مستمر آرمانگرایی ویلسونی را دقیقا در سیاست خارجی آمریکا مشخص نمود،که در آن، قدرت همانند دوره جنگ سرد، بنحوی برجسته در سیاست خارجی آمریکا جای داشت. یک مدافع واقعگرایی واقعیت جنگ سرد را بدین نحو بیادمان می‌آورد:

> بین المللی گرایی لیبرال نسل بعد از جنگ جهانی دوم، اگر چه در بیشتر قسمتها منطبق با شیوه ویلسونی بود، ولی ابزار ویلسونی را مردود می‌دانست، با آنکه جانشینان محافظه کارشان به وضوح در سالهای ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ آنها رابه کار بردند. در میان دولتهای دورۀ جنگ سرد فقط دولت کارتر، برای زمانی، کوشش نمود تا از شیوه های غالب طی ایام منازعه طولانی

[1] Brilmayer

با اتحاد شوروی بگسلد. آن تلاش بوضوح به شکست انجامید و بناگهان توسط رئیس جمهوری خویشتن دار ترک گردید. (توکر ۱۹۹۴-۱۹۹۳، ۹۴-۹۳)

این دیدگاه فراتر از عیب جویی است، زیرا قدرت، بوضوح عنصری مهم در کوشش به منظور سدبندی شوروی در دهه های بعد از جنگ جهانی دوم بود، تا بدان حد که اصول، گاهی به انحراف کشیده می شد. معذلک، این نکته به خصوص قابل ذکر است که هنری کیسینجر، یکی از واقع‌گرایان تند و تیز، در کتاب *دیپلماسی‌*اش (۱۹۹۴a) شرح می‌دهد که چگونه عناصر اصلی فکر آرمانگرایانه، سیاستهای رؤسای جمهور از فرانکلین روزولت تا جورج بوش را تشدید کردند و به اهداف دولت کلینتون شکل دادند. کیسینجر یادآور شد که در پایان قرن بیستم، آمریکا با اعلام قصدش جهت ایجاد نظم نوین جهانی درصدد ترویج کار برد ارزشهای داخلی‌اش نسبت به تمامی جهان بود.»

بیل کلینتون به خاطر تاکید بر سیاست داخلی به واشنگتن راه یافت، آنچه اغلب از آن غفلت می‌گردد اینست که دستور کار سیاست خارجیش نیز کاملاً جاهطلبانه و آنگونه که کیسینجر می‌گوید، عمیقاً آمیخته در سنت ویلسونی بود. اگر چه کلینتون بر مسائل داخلی تاکید داشت، «به ندرت موضوعی در فهرست مطلوب بین المللی گرایی آمریکای معاصر مانند جلوگیری از تجاوز، متوقف ساختن گسترش سلاحهای هسته ای، ترویج شدید حقوق بشر و دمکراسی،کمک به فاجعه های انساندوستانه و غالبا ناشی از جنگ داخلی، وجود داشت که کلینتون در آن وعده ایفای نقش معتدلتر آمریکا را [نسبت به بوش] داده باشد. درست بر عکس، مایه اصلی انتقاد وی این بود که بوش کار کمی، نه خیلی زیاد انجام داده بود» (هندریکسون[1] ۱۹۹۴).

برنامه کار کلینتون این دیدگاه را منعکس می‌کرد که پایان جنگ سرد، چالشها نسبت به ارزشها و منافع دیرین آمریکا – صلح و رفاه، ثبات و امنیت، دمکراسی و دفاع- را خاموش نساخته، بلکه برعکس، پایان رقابت ایدئولوژیک، نظامی و سیاسی دو قطبی با کمونیسم شوروی، جعبه سحرآمیزی از چالشهای جدید را گشوده است. کلینتون در نطق سپتامبر ۱۹۹۴ خود در سازمان ملل متحد جزئیات آن را برشمرد.

خطراتی که با آن مواجه می‌باشیم کمتر بارز، و پراکنده تر از تهدیدهای جنگ سرد هستند، ولی معذلک سخت و دشوار می باشند. منازعات قومی که میلیونها نفر را از وطنشان می رانند، خودکامگا نی که آماده سرکوبی مردم خودشان یا فتح سرزمینهای همسایه می باشند، گسترش سلاحهای تخریب جمعی؛ تروریستهایی که سلاحهای مرگبارشان را با مهارت بکار می برند، سندیکاهای جنایتکاری که آن سلاحها یا مواد مخدر را می‌فروشند یا در نهادهای

---

[1] Hendrickson

شکننده دمکراسی رخنه می‌نمایند، یک اقتصاد جهانی که نویدهای بزرگ می‌دهد اما همچنین ناایمنی عمیق و در بسیاری جاها، زوال فرصت ها را به همراه دارد. بیماریهایی مانند ایدز که ملتها را تهدید به نابودی می‌کند، خطرات مرکبی از انفجار جمعیت و پس رفت اقتصادی ....، تهدیدات محیط زیست محلی و بین المللی که رشد پایدار را به صورت لازمه حیات مردم در سراسر جهان در آورده است. و نهایتاً در درون بسیاری از جوامع ما، نسبت بالای سوء استفاده از مواد مخدر و جنایت و از هم پاشیدگی خانوادگی با همه عواقب وحشتناکشان، خطراتی هستندکه امروز با آن مواجه می‌باشیم.

آنتونی لیک، دستیار کلینتون در امور امنیت ملی آن تهدیدات را تکرار و در خصوص آنان شرح و توضیح بیشتری داد، با تاکید براینکه آشوب به عنوان موضوعی گسترده تر به چالشهای کنونی در برابر ایالات متحده افزوده شده است[دوازده]، ولی آن را در چهارچوب چالش نسبت به آزادی آمریکا معرفی کرد.

در شکست فاشیسم و غلبه یافتن بر کمونیسم، ما از ایده ای دفاع می‌کردیم که تحت نامهای بسیاری: دمکراسی، آزادی فردی، مدنیت، تکثرگرایی به ذهن می آمد ولی چهره‌ای واحد داشت. آن سیمای جامعه‌ای متسامح بود که در آن وجود رهبران و حکومتها نه جهت استفاده یا سوء استفاده از مردم، بلکه به منظور آن بودکه آزادی و امکان حفظ شأن فرد انسانی را برایشان فراهم آورند ... امروز آن جوامع – از نوبا وه گرفته تا بالغ – تحت تهاجم قراردارند. خیلی دورتر از رسیدن به پایان تاریخ، ما در آغاز مرحله جدیدی در تقلای قدیمی هستیم. این برخورد تمدنها نیست، بلکه در عوض، مبارزه ای است که ملتها و افراد را با هدایت تفکر باز، حکومت مسئول، و میانه روی علیه آنهائیکه حیاتشان وا بسته به انزوا، سرکوبی و افراط گری است به رقابت وا می‌دارد.

با آنکه دولت خودش را در موضعی قرار داد که اِعمال نقش رهبری درمواجهه با چالشهای نوظهور بنماید، ولی شیوه های آزموده شده طی سالهای نبرد جنگ سرد را مورد دفاع قرار داد. از اینروی جیمز بی. استاینبرگ[1]، مدیر ستاد برنامه ریزی سیاسی وزارت امور خارجه، افکار نو ویلسونی و منطق *سیاست واقعی* را در دفاع از استراتژی بازدارندگی به عنوان رهیافتی نسبت به تهدیدات سنتی امنیتی بهم آمیخت:

پایان جنگ سرد بمعنای پایان کار رهبران و دولتهایی نیست که در تعقیب منافعشان متوسل به تجاوز خواهند شد. نتیجتاً در حالیکه طبیعت بازدارندگی تغییر یافته، نیاز برای آن تغییر نکرده است. در حالیکه ترجیح ما همیشه آن خواهد بود که دشمنان سابق را در ساختارهای امنیت مشترک وارد سازیم، درست همانگونه که ما نسبت به آلمان و ژاپن بعد از جنگ جهانی دوم عمل کردیم، ولی ما همچنین باید اراده و قابلیت‌ها جهت مواجهه با تجاوز و سایر تهدیدات را محفوظ نگهداریم.

---

[1] James B. Steinberg

با توجه به این پیشزمینه، چالشهای نو و تهدیدات دائمی است که دولت کلینتون بر سه هدف اصلی برای برنامه سیاست خارجیش تاکید ورزید، ترویج دمکراسی، افزایش رفاه و تقویت امنیت(سیزده).

ترویج دمکراسی

برای رئیس جمهور کلینتون و مشاورانش، هدفی مهمتر از ترویج دمکراسی در خارج نیست. «در عصر جدیدی از خطر و فرصت» کلینتون در نطق سپتامبر ۱۹۹۳ در برابر سازمان ملل متحد اعلام داشت، «غرض اصلی و فوری ما باید توسعه و تقویت جامعه جهانی بر پایه دمکراسیهای مبتنی بر بازار باشد.» تقریباً در همین زمان، آنتونی لیک اصرار ورزید که «جانشین دکترین سدبندی باید استراتژی گسترش باشد. گسترش جامعه آزاد اقتصادهای بازار جهان». وی سپس این استراتژی را به عنوان یک استراتژی «مبتنی بر این باور که اساسی‌ترین نفع امنیتی ما در توسعه و تحکیم اصلاح دمکراتیک و بازار قرار دارد» مورد دفاع قرار داد.

اولویت ترویج دمکراسی بطور بارزی در این باور جای دارد که دمکراسیها بیشتر مسالمت جو می باشند تا سایر اشکال نظامهای سیاسی. این اعتقاد سنگ بنای آرمانگرایی ویلسونی است که از میراثی طولانی بهره می برد، سابقه آن حداقل به رساله *صلح*[1] *دائمی* امانوئل کانت[2] در قرن هیجدهم بر می‌گردد. دمکراسیها هم دارای اراده و هم توانایی جنگ افروزی مانند دیگران می باشند، ولی تحقیقات معتنابه عالمانه نتیجه ای را نشان میدهد، مشابه آنچه دو قرن پیش کانت متذکر شد: *دمکراسیها مبادرت به جنگ علیه یکدیگر نمی‌کنند*. علاوه بر آن، دمکراسیها به احتمال زیادتر از اشکال غیرخشونت آمیز رفع اختلاف استفاده می‌کنند تادیگران(چهارده). از اینروی کلینتون و اعضای دولتش بکرات به دفاع از هدف ترویج دمکراسی برخاستند با این ملاحظه که دمکراسیها مبادرت به جنگ علیه یکدیگر نمی‌کنند. در واقع، آنها موضوع مذکور را تبدیل بیک بیانیه سیاست امنیتی کردند. با فرض اینکه دمکراسیها مبادرت به جنگ علیه یکدیگر نمی‌کنند ... ایالات متحده باید در پی تضمین امنیتش از طریق ترویج دمکراسی در خارج باشد.» (کاروترز[3] ۱۹۹۴ a)(پانزده).

در هیچ جا عزم آمریکا به ترویج دمکراسی مشهودتر از روسیه و سایر *کشورهای تازه استقلال*یافته (جمهوریهای سابق اتحاد جماهیر شوروی سوسیالیستی) (USSR) نبود. به سخن وزیر امور خارجه وارن کریستوفر، «ترویج دمکراسی و اصلاح بازار در روسیه یکی از

---

1 Perpetual Peace
2 Immanuel Kant
3 Carothers

خردمندانه‌ترین و کم هزینه ترین سرمایه گذاریهایی است که ما می‌توانیم بخاطر امنیت آمریکا بعمل آوریم.»

با مرتبط ساختن ترویج دمکراسی و اصلاح دشمنان سابق، کلینتون سنت کهنه سیاست خارجی را قبول کرد که در هریک از چهار نمونه قبلی پاسخ آمریکا به پیروزی در جنگ – جنگ داخلی، جنگ اسپانیا - آمریکا، و جنگهای جهانی اول و دوم – ترویج دمکراسی میان مغلوبان رهیافت متمایز آمریکایی بود.

> هنگامیکه ویلسون گفت او «جهان را برای دمکراسی ایمن خواهد ساخت» سخن وی چیزی جز تکرار دیدگاه جهانی ابراهام لینکلن در ۱۸۵۸ نبود که وی با قدرت گفته بود این کشور نمی‌تواند «با نیمی برده و نیمی آزاد» باقی بماند. روزولت و ترومن بعداً نظر ویلسون را منعکس ساختند وقتی ابتدا ابزار تردید کردند که آیا آمریکا می‌تواند به تنهایی در جهانی تحت سلطه فاشیسم ادامه حیات دهد و سپس بعد از ۱۹۴۵، هنگامیکه در جهت ترویج دمکراسی در اروپای شرقی کوشیدند تا مانع از انجام اغراض توسعه طلبی اتحاد شوروی خصم شوند و ... اصرار ورزیدند که دمکراتیزه کردن ژاپن و آلمان مقصود اولیه سیاست اشغال آمریکا خواهد بود. (تی. اسمیت ۱۹۹۴).

جای تعجب نیست که درایت و خردمندی کمک به روسیه به امید ترویج دمکراسی بدون چالش نماند. بعد از انتخابات ۱۹۹۴ اعضای کنگره جدید تحت سلطه جمهوریخواهان که قبلاً بطور کلی نسبت به کمک خارجی بی‌میل بودند، در مورد ادامه کمک به روسیه بویژه با توجه طرحهای حکومت یلتسین برای فروش رآکتورهای نیروگاه اتمی به ایران، و بمباران مرگزای جمهوری استقلال خواه چچن توسط ارتش روسیه، شروع به انتقاد کردند. علاوه بر آن،چون روابط ایالات متحده – روسیه روبه سردی گذاشت، ترس از اینکه اصلاحات دمکراتیک در روسیه اهمیت و مقبولیت عامه را از دست بدهد، اشتیاق جهت ادامه کمک به روسیه را بیشتر دچار سرخوردگی ساخت.

هدف ترویج دمکراسی، در سیاست خارجی نگرانیهای دیگری را مطرح ساخت. یکی اینکه آیا دمکراسی می‌تواند در غیاب *آزادی اقتصادی*، (یعنی، وجود یا رشد اقتصادهای بازار) ادامه حیات دهد. چون ضرورت روابط متوازی بین دمکراسی و لیبرالیسم اقتصادی در ایالات متحده بدیهی است، مساله اینست که آیا اولی میتواند بدون دومی حیات داشته باشد (گور[1] ۱۹۹۱)[(شانزده)]. اگرپاسخ منفی باشد، آخرین موج دمکراتیزه کردن (هانینتگتون[2] ۱۹۹۱) ممکن است در قبال وظیفه مشکلتر ترویج اقتصادهای بازار قربانی شود (هانیتنگون ۱۹۹۳-۱۹۹۲) و

---

[1] Gurr
[2] Huntington

ایـن در روسـیه و سایر کشورهای تازه استقلال یافته و همچنین در سراسر قسمت اعظم اروپای شرقی و دنیای جنوب (دنیای کمتر توسعه یافته) امکان‌پذیر است.

مسـاله دومی که با هدف ترویج دمکراسی مطرح می‌گردد اینست که آیا این امر با سایر هدفهـای سیاسـت خارجی منطبق است. نه همه کشورها حائز قابلیت یکسان جهت بقا و حفظ دمکراسـی با ثبات هستند و نه اینکه همه برای ایالات متحده اهمیت برابری دارند. بنابراین یک اسـتراتژی سیاسـت خارجـی موفـق بـه منظورترویج دمکراتیک باید به گزینشی دست بزنند، به برخـی کشـورها توجـه نموده و از دیگران شامل برخی رژیمهای خودکامه چشم‌پوشی کند. در غـیر اینصـورت، مـنابع و صبر آمریکا احتمالاً در معرض آزمایش قرار خواهد گرفت، شاید هم به پایان برسد (فوکویاما[1] ۱۹۹۲). فزون برآن، مواردی وجود دارند، مانند خاورمیانه، جائیکه آمریکا چـاره ای ندارد جز اینکه نظاره گر فقدان دمکراسی باشد. آنجا نگرانی برای ثبات و امنیت جهت تضمین دسترسی به نفت ضرورتاً بر ترویج دمکراسی تقدم می‌یابد.

ایـنک لازم اسـت بـرای یک آن به عصر جنگ سرد بازگردیم، وقتیکه ایالات متحده در پـی تـرویج دمکراسـی بـود ولی بکرات دریافت که باید بین منافع استراتژیکش، متوقف ساختن پیشـروی کمونیستی، و میراث آرمانگرایانه‌اش، ترویج آزادی فردی تهاتر نماید. با اتخاذ موضعی مـبارز و ضد انقلابی، ایالات متحده مکرراً خودش را حامی سرکوبگران و علیه مردم یا به عبارت دیگر، علیه ناسیونالیسم بومی یافت.

رئـیس جمهـور کـندی ایـن غریـزه ضـد انقلابی را توضیح داد، با اشاره به وضعیتی که ایـالات متحده بعد از قتل دیکتاتور دومی نیکن رافائل تروخیلو[2] با آن مواجه شد: «سه امکان به ترتیب اهمیت وجود داشت، یک رژیم دمکراتیک شایسته، ادامه رژیم تروخیلو [یک دیکتاتوری] یا یک رژیم کاستروئی [یک حکومت کمونیستی]. ما باید هدفمان را اولی قرار می دادیم ولی ما واقعاً نمی‌توانستیم گزینه دوم را مردود بشماریم، مگر اینکه اطمینان پیدا می‌کردیم که می‌توان از سـومی اجتناب ورزید.» در جاهای دیگر نیز آن معما ایالات متحده را وادار ساخت که از رژیم فولجنسیو باتیستا[3] حمایت کرده و با فیدل کاسترو خصومت ورزد، از نگودین دیم[4] و نگوین وان تـیو[5] حمایـت و باهوشی مین و جانشینانش (ویتنام) بهم بزنند، و از شاه ایران حمایت و با آیت ا ... خمینی (ایران) مقابله کند.

---

[1] Fukuyama
[2] Rafael Trujillo
[3] Fulgenlio Batista
[4] Ngo Dinh Diem
[5] Nguyen Van Thieu

گزینشـهای امـروز ایـالات متحده بوضوح از آنچه در عصر جنگ سرد بود متفاوتند، ولی تهاتـر کـردن هـنوز انجـام مـی‌گـیرد. و چون نزاع قومی می جوشد و گسترش می‌یابد گزینش طـرفها، مسـاله ای دشـوار و مـورد بحـث باقـی مـی‌ماند- همانند وضعیت سبعانه و انفجارآمیز بالکـان کـه ازیـاد نمـی‌رود. دولـت کلینـتون اعـتراف کرد که از مشکلات ترویج دمکراسی آگاه می‌باشد. مثلاً آنتونی لیک با اظهار نظر در خصوص گزینش هایی که در روسیه با آن مواجه بود، گفـت که «ما درباره دورنمای گسترش دمکراسی خوش اقبال نیستیم، چه دمکراسی فوراً در هر مکانـی اسـتقرار نخواهـد یافـت.» وزیـر امـور خارجـه کریستوفر ابراز احتیاط مشابهی کرد «ما مـی‌دانـیم کـه روسیه نمی‌تواند یک شبه بر میراث شوروی غالب شود. ما باید در انتظارات خود واقـع بیـن باشـیم. در حمایـتمان بـرای اصـلاحات ثابـت قـدم بوده، و در مخالفتمان نسبت به دشـمنان اصـلاحات صـریح و بـدون ابهـام باشـیم. با وجود این واضح است که گزینشهایی که ایـالات مـتحده اکـنون در برابـر دارد آنگونه که در پی ترویج دمکراسی در خارج می‌باشد کمتر دشـوار و پیچـیده مـی باشـند از آنهایـی که در ایام جنگ سرد بود. علیرغم دشواریهای مذکور، اساس دمکراتیک، در عمل هدف سیاست خارجی دولت کلینتون و ابزار گزیده جهت تحقق آن می‌باشد.

توسعه رفاه

موضـوعات صـلح و رفـاه کـه از توجـه بـه دمکراسـی ناشـی می‌شود عملاً از برنامه کار اقتصـادی، کـه محـرک تلاش کلینتون برای رسیدن به کاخ سفید بود، غیر قابل تمایز است، که شـامل احـیاء اقتصـاد داخلی، تقویت رقابت در بازارهای خارجی، افزایش توسعه پایدار در دنیای جـنوب بودنـد (نگاه کنید به چکیده ۶-۳). معاون وزیر خزانه داری لاورنس اچ. سامرس[1] ارتباط مـتقابل ایـن ارزشـهای دیرین و منافع سیاست خارجی آمریکا را مشخص کرد، هنگامی که وی خاطرنشـان سـاخت کـه «دو رکـن اصـلی هر سیاست خارجی پایدار حفظ امنیت و تامین رفاه مـی‌باشـد.» در همیـن حـال، وزارت بازرگانـی (معمـولاً عضوی نه چندان مهم در حکومت امور خارجـی) فعالانـه در پـی آن اسـت کـه ایـالات متحده به عصری باز گردد که در آن «بازرگانی آمـریکا کـار اصـلی سیاسـت باشـد» (اسـترملائو[2] ۱۹۹۵-۱۹۹۴؛ همچنین نگاه کنید به پاورقی شـماره ۷). حتـی وزارت امـور خارجـه برخـی از مخالفـتهای سـنتی‌اش را نسبت به دیپلماسی بازرگانی کنار نهاد. «برای مدت درازی وزیران امور خارجه به اقتصاد به عنوان «سیاست پست[3]»

---
[1] Lawrence H. Summers
[2] Stremlau
[3] Low Policy

مـی‌نگریسـتند، در حالیکه آنها فقط با علم اعلی یعنی کنترل تسلیحات، سروکار داشتند.» وزیر امـور خارجـه وارن کریسـتوفر گفت. «من بخاطر قرار دادن اقتصاد در صدر دستور کار سیاست خارجی مان طلب پوزش نمی‌کنم.»

بـرنامه کـار اقتصـاد خارجـی کلینـتون چندیـن مطلـب چشـمگیر داشـت، شـامل:نفتا، موافقتنامه تجارت آزاد آمریکای شمالی که ایالات متحده، کانادا و مکزیک را در یک منطقه آزاد تجاری بهم پیوند میداد، تمدیدگات، موافقتنامه عمومی در خصوص تعرفه ها و تجارت که دارای مقرراتـی راجـع بـه سازمان جدید تجارت جهانی است، و مواضع صریح و دشوار در مذاکرات دو جانـبه بـا چیـن، ژاپـن و اتحادیـه اروپا درباره مسائل تجاری که حائز اهمیت خاص برای ایالات مـتحده اسـت. موقعیـت در حـال تغیـیر ایالات متحده در اقتصاد سیاسی جهان رشته مشترک پیونددهنده همه این ابتکارات بود.

چکیده ۶-۳

اهداف سیاست اقتصاد خارجی آمریکا در نظم جهانی بعد از جنگ سرد

در جهـان امـروز... نخسـتین اولویـت سیاسـت خارجـی ما ... امنیت اقتصادی مردم آمریکاست.

هـدف نخسـت ما این است که اقتصاد خودمان را در داخل مرتب کنیم. بیش از هرچیز دیگـری این مهمترین کمکی است که می‌توانیم نسبت به یک اقتصاد سالم بین المللی و نسبت به مردم آمریکا بنمائیم.

دومیـن هـدف عمده سیاست اقتصادی خارجی ما این است که بازارهای اکناف جهان را بـاز کنـیم، بـا کـار کردن در سه سطح: جهانی، منطقه‌ای، و دوجانبه. ما قصد داریم که دنیاهای جدیدی از فرصت‌ها را برای تجارت و کار در خارج از کشور مفتوح نمائیم.

سـومین هـدف اصـلی مـا کمـک بـه بـنای یک شالوده اقتصادی محکم برای حمایت از دمکراسـیهای جدیـد جهـان اسـت ... هدف ما اینست که به آنها کمک کنیم تا توفیق یابند و علاوه بر آن، کمک به ادغام آنها در اقتصاد جهان و جامعه ملتهای آزاد نمائیم ...

چهارمیـن هـدف مـا افـزایش رشـد پایدار و براساسی گسترده در جهان در حال توسعه است.

پنجمین هدف ما بهبود هماهنگی میان اقتصادهای جهان و مدرنیزه کردن «ساختاری» است که اقتصاد جهان را با یکدیگر پیوند می‌دهد.
جوان ای. اسپرو[1]، معاون وزیر امور خارجه در امور اقتصادی، بازرگانی و کشاورزی، سپتامبر ۱۹۹۴.

بنابرایـن مـا توجه مفصلی را نسبت به اهداف و ابزار سیاست اقتصادی خارجی کلینتون در فصـل ۷ مـبذول خواهیم داشت، جائیکه به بررسی فرصت‌ها و محدودیتهایی می‌پردازیم که ایالات متحده اینک در جهانی بهم وابسته با آن روبرو می‌باشد.

تقویت امنیت

فروپاشـی اتحاد شوروی و پایان رقابت جنگ سرد بنحوی اساسی محیط امنیتی را برای ایـالات مـتحده تغییر داده است. اینکه چگونه باید به بهترین نحو با آن تغییرات خود را منطبق سـاخت، موضـوعی مـورد مناقشه در دستور کار سیاست ملی است. شعار دولت کلینتون آشکار سـاخت کـه وی چالشهای امروز نسبت به ایالات متحده را بهمان اندازه گذشته عظیم می داند. پـیوند بـا الگوهـای گذشته سیاست خارجی آمریکا بوضوح مشهود است. اینها عبارتند از اعتقاد نسـبت بـه مسـئولیت مخصـوص ایـالات متحده در جهان، که مستلزم آنست که هم دارای زور نظامـی‌باشـد و هـم وسـایل مداخلـه جویی. مثلاً آنطور که کلینتون در اوائل ۱۹۹۲ یادآور شد، «امنیـت ملـی مـا ... پـیوند دارد بـا کمـک بـه جلوگـیری از بروز مخاصمات یا حل آنها که از تنشـهای قومی، منطقه ای و مذهبی در سراسر گیتی سرچشمه گرفته و گسترش می‌یابد.» این سخن نشان می دهد که تغییری اندک در خط مشی مذکور صورت گرفته است.

امـا شـکل نـیروهای نظامی آمریکا تغییر کرده است. در مباحثات دفاع ملی طی قسمت اعظـم سـالهای ۱۹۹۰. موضـوع«کوچـک کردن» و «تبدیل به حالت دفاعی کردن» ارتش نفوذ یافـته اسـت. صـدها پایگـاه نظامـی در داخـل و خـارج تعطـیل شده اند، دهها هزار مردمی که معیتشان بستگی به هزینه‌های نظامی داشت مشاغلشان رااز دست داده یا مجبور شده‌اند که آن را تغیـیر دهـند، از اندازه نیروهای مسلح نظامی به حد قابل توجهی کاسته شده، و رزادخانه‌های مرگبار متعارفی و هسته‌ای ساخته شده بوسیله خصمهای جنگ سرد شدیداً کاهش یافته است.

دولـت بـوش بـه تفکـر مجـدد ی در خصـوص نقـش وماموریـت نـیروهای متعارفی و استراتژیک (هسته‌ای) ایالات متحده در جهان بعد از جنگ سرد پرداخت. کلینتون وعده داد که ایـن ارزیابـی مجـدد را با بررسی کامل از تمامی جنبه‌های سیاست نظامی آمریکا ادامه دهد. آن

[1] Joan E.Spero

رونـد در نیمه دوره ریاست جمهوری اش تکمیل شد. بهرحال، آنگونه که ما به تفصیل بیشتر در فصل ۴ بررسی می‌کنیم، نه بررسی «جامع الاطراف» نیروهای متعارفی نه «بررسی موضع ملی» نـیروهای هسـته‌ای، خروجـی مشـخص از الگوهای مورد عمل قبلی را نشان نداد. در واقع یک مقـام (ناشـناس) سیاسـت هسـته‌ای، در خاتمه بررسی ازبرنامه سیاست هسته ای کلینتون در پائیز ۱۹۹۴ اظهار نظر کرد که: «زمانه بار دیگر سر عناد و ناسازگاری دارد.»

تـاریخ همچنین برخی از مسائل دیرین امنیت ملی را تحمیل می‌کند که دولت کلینتون چـاره ای جـز قـبول آن نـدارد مانـند اسـتمرار چالشـها توسط ایران و عراق و مسائل مربوط به گسترش سلاحهای هسته‌ای که دولت کلینتون برای آن اولویت قائل گردید. این هر دو مشخصاً بستگی به ارزشها و منافع همیشگی دارد که در اصطلاحات «ثبات» و «امنیت» مضمر است.

جنگ با شدت کم و سدبندی جدید

هنگامـیکه آنتونـی لـیک سـخن از «دشـمنان جامعـه متسـامح» بـه مـیان آورد. «ناسیونالیسـت‌هـای افراطـی و قبـیله گرایان، تروریستها، جنایتکاران سازمان یافته، توطئه‌گران کودتـا و دولـتهای یاغی» را به عنوان تهدیداتی معرفی کرد که هدف مفهوم «نزاع باشدت کم» قـرار مـی‌گرفتـند: مبارزه و جنگی که کمتر از نبرد متعارفی تمام عیار یا مقابله جویی هسته ای باشـد. جـنگ قومـی در بسـنی، جـنگ قبـیله‌ای در رواندا و نوار غزه، هرج و مرج در سیرالئون، توزیـع مـواد مخدر در آمریکای جنوبی و مرکزی، همه مثالهایی از این چالشها و اغلب با عواقب خونیـن جـنگ بـا شدت کم هستند. تحریمات اقتصادی و اشکال گوناگون مداخله نظامی گاهی جهـت مقابلـه بـا چنیـن تهدیداتـی و به منظور محدود ساختن سرایت شان بجاهای دیگر بکار مـی‌رود. (نگـاه کنـید بـه بارنـت ۱۹۹۰). بهـرحال، بیشتر چالشهایی که هدف جنگ کم شدت می‌باشند در داخل کشورها روی می‌دهد تا بین کشورها، که قابلیت ابزار سنتی سیاست خارجی را بـرای تأثـیر گذاشـتن بـر حاصل آنها محدود می‌سازد. و این می‌تواند کمک به توضیح تجربه آشـفته دولـت کلینـتون در بـرخورد بـا آنها بنماید. در واقع، منتقدان خاطرنشان می سازند که ارتـباط روشـنی بیـن جنگهای داخلی و صلح دمکراتیک مشهود نیست، معذلک پیگیری ترویج دمکراسـی به عنوان سیاست امنیتی، متضمن دخالت بیشتر آمریکا در منازعاتی است که ترویج دمکراسی ممکن است نتواند خشونت را تخفیف بدهد. (کاروترز a ۱۹۹۴).

تصـور بر اینست که ایران و عراق تهدیدی بیشتر سنتی باشند. برای مواجهه با دولتهای اصـطلاحاً «یاغی یا سرکش»، دولت پیشنهاد سیاست «مهار دوگانه» را کرد. تعبیری که بنحوی بـارز مشـابه مفهـوم متضمن در مقاله مشهور «ایکس» نوشته کنان بود، که در آن وی خواستار

سدبندی اتحاد شوروی شده بود، لیک (۱۹۹۴)، نیز در مجله امور خارجی نوشت و اصرار ورزید که «ایالات متحده مسئولیت ویژه ای برای تنظیم یک استراتژی به منظور بیطرف ساختن، سدکردن و از طریق فشار گزینشی، شاید نهایتاً متحول ساختن دولتهای سرکش به اعضای همکاری کننده جامعه بین المللی دارد.» در اشاره‌ای آشکار به سیاستهای دولتهای ریگان و بوش که در جنگ طولانی عراق- ایران بجانب عراق «متمایل شدند»، لیک، طرح کلینتون را به زبان واقعگرایی وصف کرد.

> امروز هر دو رژیم سیاستهای خصمانه ای را نسبت به منافع ما دنبال می‌کنند. لذا کمک به تجهیز یکی جهت مقابله با دیگری بخاطر سیاست «مهار دوگانه »مردود است. در اتخاذ این رهیافت، ما نسبت به نیاز برای موازنه قوا در این منطقه حیاتی غافل نیستیم. بلکه برعکس، ما همراه با متحدان منطقه ای مان در جستجوی حفظ موازنه مطلوب می‌باشیم بدون اینکه بستگی به عراق یا ایران داشته باشیم ... این یک جهاد نیست، ولی کوششی است اصیل و مسئولانه، طی زمان، جهت حفظ منافع استراتژیک آمریکا، ثبات بخشیدن به سیستم بین المللی و گسترش جامعه کشورهایی که متعهد به دمکراسی، بازار آزاد و صلح می‌باشند. (لیک ۱۹۹۴، ۵۵ و ۴۸)

اگر چه مهار دوگانه مبتنی بر اصول *سیاست واقعی* می‌باشد، منتقدان نگرانند که این سیاست ممکن است نطفه شکست خودش را دارا باشد با وادار ساختن دو دولت خصم که تاریخی از دشمنی نسبت به یکدیگر دارند، به همکاری بیشتر. برخی نیز در آن نقص های جدی می بینند «فرض بیان نشده ای که وضع موجود منطقه‌ای در خلیج فارس می‌تواند طی سالهای آتی حفظ گردد، و اینکه هر تغییری ممکن است توسط واشنگتن در صحنه کنترل و اداره گردد.» (گاوس[1] ۱۹۹۴). مهار دوگانه معذلک بر سیاستهایی بنا گردیده که طی ایام طولانی سیاست خاورمیانه ای ایالات متحده را هدایت کرد، برگردیم به سالهای اولیه جنگ سرد، اگر نه قبل از آن، یعنی، تضمین جریان دائم نفت به جهان به بهایی معقول و دور نگهداشتن سایر قدرتها از برانداختن سلطه آمریکا در منطقه. تصوری فزاینده از چالشی از سوی بنیاد گرایی اسلامی، که بیشتر از آسیای جنوبغربی سرچشمه می‌گیرد، مرزی در آنچه ساموئل هانتینگتون (۱۹۹۳a) آن را «برخورد آتی تمدنها» می‌نامد، به این اهداف دیرین اهمیت فوری‌تری می‌دهد. یک مثال قابل ذکر گواهی جوزف پی. هوار[2]، ژنرال تفنگداران دریایی است که ناظر بر برنامه ریزی و عملیات در منطقه خلیج فارس بود. تنها چند ماه قبل از اینکه دولت کلینتون اعزام هزاران سرباز اضافی دیگر را به منطقه خلیج فارس در اکتبر ۱۹۹۴ ضروری بیابد، ژنرال هووار خاطرنشان ساخت، «در فرماندهی مرکزی [نیروی ایالات متحده مسئول واکنش سریع جهت

---
[1] Gause
[2] Joseph P. Hoar

مواجهـه بـا موقعیـتهای بحرانی] از این احتمال بسیار زیاد سخن گفته می‌شود که از فرماندهی طی دهه آینده خواسته خواهد شد که بحرانهای دیگری را پاسخ گوید.»

عدم گسترش سلاحهای هسته ای

هـیچ هـدف امنیتـی در بـرنامه کـار کلینـتون برجسـته تـر از متوقف ساختن گسترش سـلاحهای کشـتار جمعـی – هسـته‌ای، شـیمیایی و بیولوژیکی- نیست و نیز تکنولوژی موشک بالیستیک که آنها را بتواند حمل کند.

ایالات متحده مدتهای مدید مدافع اصلی رژیم عدم گسترش هسته ای بوده است که بر محـور معاهده عدم گسترش (NPT) هسته‌ای ۱۹۶۸ قرار دارد، که از زمان تا کنون تقریباًتمامی کشـورها بدان ملحق شده اند. (ایالات متحده همچنین از کنترل بر تسلیحات شیمیایی حمایت مـی‌کـند، آنگونـه که در فصل چهار یادآور می‌شویم.) این رژیم درصدد ممنوع ساختن گسترش تکـنولوژی تسـلیحاتی اسـت بـا اجـازه دادن بـه دولـتهای هسته ای کنونی که دانش مربوط به اسـتفاده صلح آمـیز از انرژی اتمی را در اختیار دولتهای غیر هسته ای قرار دهند در حالی که آنهـا ممـنوع از بهـره مندی از تکنولوژی مربوط به تولید سلاح می شوند. نظارتهای صادراتی بر تکـنولوژی موجود جهت خریداران بالقوه، از مقررات حساس رژیم است. هدف اولیه اینست که کشـورهای کمـتر توسعه یافته اجازه دسترسی به کارخانه ها و نیروگاههای هسته ای تجاری را داشـته باشـند بـدون ایـنکه تولـیدات ناشیه از آن بسوی تولید بمب معطوف گردد. آژانس بین المللـی انـرژی اتمـی (IAEA) موظـف اسـت کـه از کاربـرد رژیم NPT اطمینان یابد. در عمل، کوشـش شده که مواد هسته‌ای و مشتقاتش، که در مرحله نخست به منظور تولید برق می‌باشد، بسوی تولید تسلیحاتی منحرف نگردد.

شـواهد نشـان مـیدهد که نزدیک شدن کره شمالی و عراق، به مرحله تولید بمب هسته ای نه از طریق منحرف ساختن مواد از مقاصد صلح آمیز به تولید تسلیحات بلکه بواسطه احداث زیربـناهای هسـته ای مسـتقل میسـر گـردید، بیشـتر شبیه آنچه ایالات متحده انجام داده بود، وقتـیکه برای نخستین بار در سالهای ۱۹۴۰ مبادرت به ساخت تسلیحات اتمی‌کرد. رژیم کنونی عـدم گسـترش، بـا IAEA به عنوان بازوی اجرائیش، نمیتواند با اینگونه گسترشها مقابله نماید. زیـرا هرگـز بدان منظور طراحی نشده است. علاوه برآن، سایر دولتها، عمدتاً پاکستان و عراق – توانائیشـان را جهت تحصیل تکنولوژی تسلیحاتی با صرف خرید آن در بازار آزاد ثابت کرده اند. آلمـان و فرانسـه از جملـه آنهایی هستند که تکنولوژی در حد تسلیحاتی را فروخته‌اند، و چین یکـی از فروشـندگان مکرر دانش هسته‌ای از جمله سایر چیزها به ایران بوده است. موضوع عدم

گسترش با فروپاشی اتحاد شوروی فوریت ویژه ای یافته است به خاطر اینکه مواد مورد استفاده برای تولید تسلیحات و دانشمندان هسته‌ای ممکن است راهشان را به کشورهای دنیای جنوب بیابند که مشتاق وارد کردن آنها هستند.

امروز ایالات متحده، اتحاد شوروی سابق- شامل روسیه، روسیه سفید، قزاقستان و اوکراین- بریتانیا و فرانسه تسلیحات هسته‌ای و (به استثنای بریتانیا) قابلیت حمل آنها را توسط موشکهای قاره‌پیما دارند. (نگاه کنید به نمودار ۲-۳) هند، اسرائیل و پاکستان می‌توانند بسهولت سلاحهای هسته ای را سوار کنند، و چندین کشور دیگر وارد شوندگان احتمالی به باشگاه هسته ای می باشند که روزی انحصاری بود. ممانعت از ورودشان یکی از اولویتهای دولت کلینتون است، و تلاش مصممانه و موفقیت‌آمیز در تمدید بلامدت رژیم NPT، هنگامیکه معاهده در ۱۹۹۵ جهت بررسی مجدد مطرح شد، بنا بر همین اولویت بود.

حرکت کره شمالی جهت تحصیل بمب بنحوی جسورانه اولویتهای کلینتون را بچالش طلبید. در ۱۹۹۴ وزیر دفاع پری[1] و سایرین بر آن بودند که چیزی کمتر از اقدام نظامی نمی‌توانند قوه محرکه برنامه تسلیحاتی یک دولت «یاغی» را در نقض معاهده عدم گسترش که خود از امضاء کنندگان آنست، مانع گردد. از اینروی ایالات متحده خودش را مهیای درگیر شدن در «ضد گسترش[2]» می‌کرد. مفهومی مبهم معذلک تهدید کننده که ریشه هایش در تفکر بعد از خلیج فارس دولت بوش درباره رسالت آینده پنتاگون قرار داشت. ضد گسترش، حداقل آنگونه که نخست، توسط دولت کلینتون معرفی شد، بمعنای آنست که «ایالات متحده قصد دارد که خودش را به عنوان قاضی جهانی، هیئت منصفه، و مجری علیه سلاحهای انهدام جمعی» منصوب نماید (مولر و ریس[3]۱۹۹۵؛ همچنین نگاه کنید به پیلات و کرچنر[4] ۱۹۹۵).

نهایتاً از یک بحران نظامی با کره شمالی، ولی بهزینه ای زیاد جلوگیری شد، در یک موافقتنامه دقیقاً تنظیم شده، ایالات متحده با حمایت ژاپن و کره جنوبی، موافقت کرد که به کره شمالی دو رآکتور هسته ای بدهد که قابلیت استفاده برای تولید سلاح را نداشته باشد (بعلاوه مقادیر عظیمی نفت)، که در ازای آن کره شمالی تاسیسات هسته‌ای‌اش را برچیند، اما بدون ضمانت بازدیدهای IAEA برای حداقل مدتی.

---

1 Perry
2 Counter Proliferation
3 Mller, Riss
4 Pilat, Kirchner

کشورهای هسته‌ای

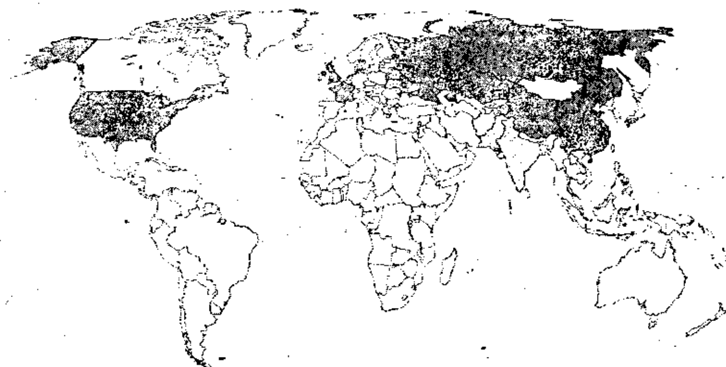
ایالات متحده ۹۸۶۰ کلاهک جنگی شامل ۲۷۳۰ موشکهای بالیستیک قاره پیما (ICBMs) دارد. **استارت ۲** تعداد کلی را به ۳۵۰۰ عدد تا سال ۲۰۰۲ کاهش خواهد داد. **اتحاد شوروی سابق** ۱۰۹۲۰ کلاهک جنگی دارد شامل ۶۶۳۰ کلاهک روی ICBMها مستقر در اکراین، روسیه، روسیه سفید و قزاقستان می‌باشد. استارت ۲ تعداد آنها را به ۳۰۰۰ کلاهک جنگی تا سال ۲۰۰۲ کاهش میدهد. **انگلستان** حدودا ۳۰۰ کلاهک جنگی دارد که هیچیک روی ICBM مستقر نیستند **فرانسه** صاحب ۲۶ کلاهک جنگی روی ICBMها می باشند **چین** حدود ۲۷۰ کلاهک جنگی حدودا ۱۰۰ تا روی ICBMها می باشند.

کشورهای احتمالا هسته‌ای

گفته می‌شود که **اسرائیل** ۵۰ تا ۱۰۰ کلاهک جنگی آماده دارد **هند**بین ۲۰ تا ۳۰ کلاهک جنگی سوار نشده دارد **پاکستان** ممکن است تا ۱۰ کلاهک جنگی سوار نشده داشته باشد احتمالا با طرح خارجی.

کشورهای هسته ای بالقوه

افریقای جنوبی می گوید بمب اتمی نوع هیروشیما را بر چیده است **کره شمالی** در مراحل نهایی ساخت کلاهک جنگی است **عراق** بخوبی ساختن کلاهک جنگی را قبل از جنگ خلیج فارس آغاز کرده بود. **لیبی و سوریه** و شاید **ایران و الجزایر** علاقمند به تحصیل سلاحهای هسته ای شده اند **آلمان، ایتالیا، ژاپن و سویس** می‌توانند بمدت یکسال بعد از تصمیم سلاح هسته ای تولید کنند.



نمودار ۲-۳ اعضای اصلی، احتمالی و بالقوه باشگاه هسته ای.

منبع: فیلیپ موریسون، کوستا تسی پیس، و جروم وایزنر، «آینده دفاع آمریکا» سانیتینیک آمریکن ۲۷۰ (فوریه ۱۹۹۴): ۴۱-۴۰.

اگر پروژه کلینتون با کره شمالی موفق باشد، در این صورت یک هدف اصلی سیاست خارجی را برآورده ساخته است. بهرحال منتقدان می گویند حتی اگر موفق گردد، خود رژیم NPT ضرر می‌کند.

منتقدین این ترتیب می گویند که دولتهای یاغی، از عراق و ایران گرفته تا پاکستان تشویق می‌شوندکه رویای داشتن بمب اتمی خود را زنده نگاه دارند. ایالات متحده برای رعایت معاهده ... به کشوری که چند سال قبل آن را امضاء کرده جایزه می دهد ... که هدفش ممانعت از گسترش سلاحهای هسته ای بوده است.(کره شمالی) بهمین سادگی با تهدید به خروج از معاهده، ... راکتورهای ۴ بیلیون دلاری را برد، بعلاوه بیلیونها دلار در سوخت نفت و خاتمه یافتن محدودیتهای تجاری که ... بیشتر در منزوی شدنش مؤثر بود. آژانس بین المللی انرژی اتمی اشتیاقی از خود نشان داد، ولی بسیاری از مقاماتش گفتند که دادن امتیاز در تاخیر آغاز بازرسی برای سالهای بزودی موجب هراس آنها خواهد گردید. (سانگر[1] ۱۹۹۴)

با توجه به این پیشزمینه، یکی از منتقدان اظهار داشت که «گسترش سلاحهای هسته‌ای و وسائل حمل آنها چنان توسعه یافته است که نگرانی و سئوال اصلی دیگر این نیست که چگونه گسترش را متوقف ساخت، بلکه چگونه می‌توان از استفاده آنهاجلوگیری بعمل آورد.» (کروپسی[2] ۱۹۹۴). بنابراین بنظر میرسد که هدف دست نیافتنی عدم گسترش هسته ای بطور متزایدی خارج از حصول می‌باشد.

چند جانبه گرایی

بحران کره شمالی خاتمه یافت اما فقط با مشارکت و پشتیبانی سایر کشورها. بطور مشابهی، مهار دوگانه متکی است (اما بستگی ندارد) به حمایت متحدان آمریکا، ترجیحی برای «چند جانبه گرای» نیز در جاهای دیگر مشهود است.

کلینتون حتی قبل از تصدی مقامش، تاکید بر عزم همکاری از طریق سازمان ملل متحد و سایر نهادهای بین المللی «برای رفع مناقشات نزاع انگیز و مقابله با چالشهای قرن بعدی» داشت. با پیوند دادن آن تعهد به ملاحظات اقتصادی داخلی که در کانون توجه مبارزه انتخاباتیش بود، وی اعلام کرد که «آمریکا نمیتواند و نباید بار مسئولیت جهانی را به تنهایی تحمل کند.» «چند جانبه گرایی مصممانه[3]» عبارتی که گاهی توسط مادلین البرایت، سفیر ایالات متحده در سازمان ملل متحد بکار رفت، نیز مورد پذیرش قرار گرفت.

آلبرایت متذکر شد «موارد متعددی پیش می‌آید که ما نیاز به وارد آوردن فشار بر جنگ طلبهای دوره بعد از جنگ سرد داریم و استفاده از نفوذمان جهت جلوگیری از بروز نزاعهای قومی و منطقه ای،ولی معمولاً ما نمی خواهیم به تنهایی اقدام کنیم.» نتیجه مترتب اینست که سازمان ملل متحد ممکن است بعد از این بیشتردر پی «اجرای صلح» باشد نه فقط «پاسداری صلح» آنگونه که در گذشته بود.

در مه ۱۹۹۳، بعد از تقلیل نیروهای ایالات متحده در سومالی به ۵۰۰۰ نفر، که نخست توسط دولت بوش اعزام شده بودند، دولت کلینتون از روی میل کنترل **عملیات اعاده امید** را

---

[1] Sanger
[2] Cropsey

به ملل متحد واگذار نمود. کوتاه مدتی بعد از آن، معاون وزیر امور خارجه پیتر تارنوف[1] تاکید ورزید که، با استثنائات نادر، ایالات متحده همیشه بطور چند جانبه مبادرت به اقدام خواهد نمود: «ما صرفاً اهرم فشاری نداریم، ما نفوذی نداریم، ما تمایلی نداریم که از زور استفاده کنیم و ما محققاً پولی نداریم تا ثمری از نوع فشار را ببار آورد که نتایج مثبتی را در هر زمانی فوراً بوجود آورد.» وزیر امور خارجه کریستوفر، در میان سایرین، خیلی زود و به سرعت از «دکترین تارنوف» فاصله گرفت. وی بعداً کوشید به منظور دفع حمله منتقدان دولت بخاطر اتکای به اقدام دسته جمعی، استدلال کند که «چند جانبه گرایی» وسیله است نه مقصود. این یکی از ابزار بسیار متعدد سیاست خارجی است که در دست ما قرار دارد و تنها موقعی لازم می‌شود که مقصود اصلی سیاست خارجی ما را تامین کند: یعنی حمایت از منافع آمریکا.» از اینروی اقدام دسته جمعی «می‌تواند منافع سیاست خارجی آمریکا را به پیش ببرد.» ولی این امر «مستلزم رهبری آمریکاست و جانشین آن نخواهد گردید.»

ترجیح اولیه دولت کلینتون برای چند جانبه گرایی مشابهتی دارد با سالهای اولیه ترومن. ایالات متحده در آن زمان درصدد بنای نظام چندجانبه لیبرال بود که نیاز به حضور و دخالت نظامی یا سیاسی مستقیم و مداوم آمریکا در اروپا را منتفی سازد. (نگاه کنید به کیسنجر a ۱۹۹۴). «جهانی» مبتنی بر اصول امنیت دسته جمعی و جهان گرایی اقتصادی مورد طلب بود (همچنین نگاه کنید به فصل ۷). «این سیستم، زمانی، فرض بر آن بود که در صورت استقرار خودبخود تنظیم شونده باشد. با در نظر گرفتن اندازه و رقابتمندی اقتصاد آمریکا، سیستم درهای باز جهانی هم منافعش را تامین میکرد و هم متجانس بود با افکار لیبرال آمریکایی راجع به سیاست و اقتصاد که طی سالها مورد حرمت بوده است» (ایکنبری[2] ۱۹۸۹). این مقصود حاصل نیامد چون خصومت شوروی – آمریکا افزایش یافت و اروپا نتوانست به «نیروی سومی» در سیستم بین المللی رو به ظهور چند قطبی تبدیل شود (ایکنبری ۱۹۸۹؛ همچنین نگاه کنید به گاردنر ۱۹۶۹). در عوض ایالات متحده تعهد مستقیمی نسبت به اروپا بعمل آورد. (در شکل ناتو) که حتی تا به امروز ادامه دارد.

مانند ترومن، گزینش چند جانبه‌گرایی توسط کلینتون (اگر چه بدلایل گوناگونی) در مقایسه کوتاه مدت بود. دولت در پی کسب مجوز سازمان ملل متحد در اوت ۱۹۹۴ جهت کار برد زور برای بیرون راندن رهبران نظامی هائیتی در تلاشی جهت اعاده دمکراسی بود. با انجام چنین کاری دولت یقیناً دکترین مونرو را بکناری نهاده بود، یکی از تجلیل‌شده‌ترین بیانیه‌ها، که به موجب آن ایالات متحده برای خودش حق حفظ نیمکره غربی را از تجاوز خارجی قائل گردید. (همچنین نگاه کنید به جی. اسمیت ۱۹۹۴). با آنکه دولت کلینتون به سخن گفتن درباره اهمیت سازمان ملل متحد در سیاست خارجیش ادامه داد، ولی در عمل از پذیرش اولیه

---
[1] Peter Tarnoff

چند جانبه گرایی دوری گزید – برخلاف آنچه در مورد امنیت جمعی عملی شد، که تنها مدت زمان کوتاهی پیش از آن در مورد خلیج فارس ظاهراً موفقیت آمیز بود (نگاه کنید به روست و ساترلین[1] ۱۹۹۱)(هفده). بعد از زد وخوردی در سومالی که جان هیجده نفر آمریکایی را گرفت، دولت سیاست جدیدی طرح کرد با قواعد و مقرراتی آنقدر مشروط و مقید که شدیداً مشارکت آینده آمریکا در عملیات ملل متحد را محدود می ساخت. ایالات متحده اینک بسیار گزینشی در خصوص حمایتش از عملیات پاسداری صلح یا اجرای صلح ملل متحد رفتار خواهد کرد بجای اینکه آنها را «ابزار مؤثرتر امنیت جمعی» سازد(هجده). در عمل، ایالات متحده رفتار محتاطانه ای درباره مداخله جویی جدید به خاطر ارزشهای انساندوستانه که با امنیت دسته جمعی بدنبال جنگ خلیج فارس پیوند یافته بود، خواهد داشت. (نگاه کنید به فصل ۴).

کلینتون در خصوص موضوع آینده ناتو نیز بلا تصمیم بود. اگر چه برنامه **مشارکت برای صلح** دولت با جشن و سرور قابل ملاحظه ای اعلام گردید، ولی نتوانست عضویت کامل اتحادیه را برای دولتهای شوروی سابق و آنهائیکه در اروپای شرقی بودند، ظاهراً بخاطر ترس از برانگیختن واکنش خصمانه روسیه تامین نماید. از اینروی تلاشها برای متحول ساختن ناتو از یک سازمان دفاع جمعی به یک سیستم امنیت جمعی کافی نبود. (همچنین نگاه کنید به فصل ۶).

در سایر موارد سیاستهای کلینتون یقیناً بیشتر یکجانبه بنظر میرسید تا چند جانبه. برای مثال، آنگونه که دولت در پی رفع چالش هسته ای کره شمالی برآمد،، منتقدان ادعا کردند که نه ترجیح دولت برای زور و نه فشار اقتصادی از پشتیبانی سایر دولتهای آسیایی برخوردار نگردید. «مثل همیشه، دولت ظاهراً بین پذیرش یک هدف جاهطلبانه و الزامات چند جانبه گرایی گیر کرده بود. دولت نمیتوانست عقب‌نشینی کند بدون اینکه خودش را در معرض تمسخر بازها [که طرفدار کاربرد زور علیه کره شمالی بودند اگر سلاحهای هسته ای را بدست آورده باشد] قرار دهد. و نمیتوانست بدون به خطر انداختن جدی روابطش با چین، ژاپن و احتمالاً کره جنوبی پیش برود.» (هندریکسون[2] ۱۹۹۴). بعداً هنگامیکه موافقتنامه با کره شمالی امضاء شد که بحران را خاموش ساخت، کنگره با اکثریت جدید جمهوریخواهان موقع را برای مطرح ساختن سئوالاتی درباره سودمندی آن مناسب یافت.

عقب نشینی از چند جانبه گرایی، یکی ازروشهای اصلی آرمانگرایی ویلسونی، تنها یکی از بسیاری از شکستهای سیاست خارجی در نخستین دو ساله حضور کلینتون در ریاست جمهوری بود. در ژانویه ۱۹۹۵، موقعیکه جمهوریخواهان برای نخستین باربعد از چهل سال کنترل کنگره را بدست گرفتند، کلینتون می‌توانست ادعای برخی توفیقات در سیاست خارجی را بنماید، ولی رویهمرفته کارنامه‌اش آمیخته‌ای از توفیق و شکست بود. آیا باید کلینتون و تیم

---

[1] Russet, Sutterlin

سیاست خارجیش مورد ملامت قرار گیرند؟ یا اینکه عدم یک دشمن مشترک و ناپدید شدن ایدئولوژی ضد کمونیستی عصر جنگ سرد، بیش از این می‌توانست حمایت داخلی را جهت فعال‌گرایی جهانی جلب نماید؟ یا اینکه مردم آمریکا، بار مسئولیت افکار نو ویلسونی در برابر خواسته های ضروری داخلی را رد کردند؟ یا اینکه جهان بعد از جنگ سرد در واقع پیچیده‌تر، مغشوشتر و خطرناکتر شده است؟ و به سخن نخستین رئیس سیا در زمان کلینتون، آر.جیمز وولسی، «نوع مرگبارتری از جهانی که قبل از ۱۹۱۴ وجود داشت.» وولسی هشدار داد که در مقایسه با اژدهای کشته شده کمونیسم شوروی، «ما اکنون در جنگلی پر از انواع مارهای سمی بسر می بریم و در بسیاری از موارد اژدها را میشد راحتر مواظب بود.» ما این مسائل و دیدگاهها را بطور کامل در فصول بعد مورد توجه قرار میدهیم. در اینجا با تفسیری مختصر در خصوص چهارچوب داخلی که در آن اهداف سیاست خارجی بعد از جنگ سرد آمریکا باید تنظیم شود و پایدار بماند نتیجه‌گیری می‌کنیم.

عدم اجماع: تعیین مسیر نامعلوم

اگر تشابه با سال ۱۹۱۴ را در مورد خطراتی که اکنون ایالات متحده با آن مواجه می‌باشد مناسب بدانیم،(نوزده) سالهای ۱۹۲۰ یقیناً یادآور تصویر محیط سیاسی داخلی است که در آن سیاست گذاران می بایست به تامین پشتیبانی برای اهداف سیاست خارجی بعد از جنگ سرد آمریکا دست بزنند. آنتونی لیک باردیگر طی سخنانی در برابر شورای روابط خارجی در سپتامبر۱۹۹۴ گفت، «امروز ... ما باید همان اندازه خلاق و سازنده باشیم ... که نسل سالهای ۱۹۴۰ بودند ... ولی ما نه در مقتضیات و شرایط سالهای ۱۹۴۰ بلکه سالهای ۱۹۲۰ باید دست به اقدام بزنیم، وقتی که هیچ تهدید منفرد و خارجی ای وجود نداشت که بتوان افکار عمومی را علیه آن برانگیخت و انزواجویی نابود کننده پس از آن را «پیش گرفت.» چون دولت بوش به سال آخرزمامداریش نزدیک می شد، معاون وزارت امور خارجه لاورنس اس. ایگلبرگر خاطرنشان ساخت که «آنچه مختص ایالات متحده می‌باشد اینست که در هر نسلی ما در همین زمینه ها به بحث می‌پردازیم نه فقط راجع به ماهیت این یا آن سیاست، بلکه درباره غرض وجودی خود سیاست خارجی آمریکا. چنین مباحثی در اغلب کشورها غیر قابل تصور است، زیرا چنین انگاشته می‌شود که سیاست خارجی در خدمت منافع ملی است، که خود این منافع مقید به زمان نبوده و تغییر ناپذیرند.» ولی در ایالات متحده، «ما بر آن می‌شویم که باور نمائیم که سیاست خارجی‌مان باید در خدمت مقصودی اخلاقی باشد.»

آرمانگرایان هنوز ادعا می‌کنند که آرمانهای ویلسونی شکست نخورده‌اند، چه آنها هرگز مورد امتحان قرار نگرفتند. اکنون،که افکار ویلسونی ظاهراً پیروزمند است، اصولش نهایتاً ممکن است در معرض آزمایش واقع شود، یا اینکه خواهد شد.

امروز، هیچ منظور اخلاقی واحد، منجمله ترویج دمکراسی، آن قدر حائز اهمیت و حیاتی نیست که سیاست آمریکا را در مورد دخالت جهانی موجه سازد، مانند شرایطی که کمونیسم ستیزی و شوروی ستیزی به وجود آورد. آنگونه که لسلی گلب[1]، رئیس شورای معتبر روابط خارجی، متذکر شده است، «آمریکائیان به جهاد جدیدی برای ساختن جهانی ایمن برای دمکراسی و بازار آزاد دست نخواهند زد. این اهداف ارزشمند هستند. ولی اغلب آمریکائیان اکنون درک می‌کنند که دمکراسی فیض و رحمتی است که نه بسهولت بدست آوردنی است و نه در محدوده امکان و قدرتشان است که آنرا تحمیل نمایند. نه اینکه آنها مشتاق صرف جان و مالشان برای متحول ساختن منجلابها به بهشت‌های اقتصاد آزاد می‌باشند. آمریکائیان همچنین درک می‌کنند که مقاصد جاه‌طلبانه دلیل موجهی نیست که تصمیم بگیریم در سومالی، اروپای شرقی، هائیتی، بسنی یا خلیج فارس چه بکنیم.» (گلب ۱۹۹۴)

این بمعنای آن نیست که آمریکائیان اینک انزواجویی را بر بین المللی گرایی ترجیح می‌دهند. آنطورکه یکی از محققان خاطر نشان ساخت، «عموم مردم طرفدار عقب نشینی از جهان نیستند و در حقیقت حد زیادی از بهم پیوستگی سیاسی و اقتصادی را که طی چند دهه گذشته بوقوع پیوسته است می پذیرند. بلکه در عوض، انها صرفاً باور دارند که ناپدید شدن تهدید جدی نظامی مستلزم تعیین مجدد اولویتهای اصلی است. انزواجو خواندن اینها یعنی سوءتفاهم در درک هم علت و هم حدود آن» (استیل[2] ۱۹۹۴؛ همچنین نگاه کنید به فصل ۸). همانند سالهای ۱۹۲۰، «رهایی از بار سنگینی که دخالت بین المللی تحمیل می‌کند،» (ماندل بوم[3] ۱۹۹۴) بار دیگر بسیاری از آمریکائیان را به تفکر وا می دارد و در عین حال، مقصود و جهت سیاست خارجی آمریکا نامعین باقی می ماند.

در مواجهه با این وضع نامعلوم، گذشته کماکان چراغ راه آینده خواهد بود. گلب باردیگر در تفسیری راجع به تداوم بقای تفکر جنگ سرد بر سیاست خارجی آمریکا می‌نویسد:

> «اگر چه اتحاد شوروی در خاکسترش غنوده است. ما تقریباً انتظار داریم و نقشه میکشیم برای ظهور یک امپراتوری روسیه جدید. با آنکه آلمان به یکی از با ثبات‌ترین دمکراسی ها در جهان تبدیل شده است، ما بطور پنهانی ترس از بازگشتش به حکومت مطلقه و نظامیگری را داریم. گرچه ایالات متحده هرگز قبل از این آنقدر گرفتار در امور جهان نبوده است که امروز هست، ما از برگشتش به انزواجویی نگرانیم. اغلب کارشناسان سیاسی هنوز تکیه به استراتژیهای محوری جنگ سرد دارند: روسها را دور نگهدارید، آمریکائیها را داخل کنید، و آلمانها را خوار دارید. تنها، ما می خواهیم این استراتژی را به بهای ارزان قیمت،کمتر از قیمت پایه اجرا کنیم. (گلب ۱۹۹۴، ۲؛ نگاه کنید همچنین به مید[4] ۱۹۹۴).

اگر چه گلب در مخالفتش با تفکر جنگ سرد تنها نیست، سایرین کمتر با چنین اطمینانی اظهار نظر کرده اند. زبیگنیو برژینسکی (۱۹۹۴)، یک واقعگرای سیاسی و مشاور

---

[1] Leslie Gelb
[2] Steel
[3] Mandelbaum
[4] Mead

امنیت ملی جیمی کارتر، برای مثال، درباره «انگیزهٔ امپریال» روسیه ابراز نگرانی می‌کند و هشدار می دهد که «روسیه می‌تواند یا یک امپراتوری باشد یا یک دمکراسی، ولی نمی‌تواند هردو باشد.» وی استدلال می‌کند که به گرمی پذیرفتن یک روسیه دمکراتیک بدون توجه به یک «چهارچوب ژئوپلتیک سازنده» ممکن است برای ایالات متحده زیان آور باشد. سایرین نیز به شیوه مشابهی معتقدند که یک اوکراین با قابلیت هسته ای به نفع آمریکا خواهد بود (میرشایمر[1] ۱۹۹۳؛ ولی مقایسه کنید با میلر ۱۹۹۳) در همان حال آنها درباره آلمانی نگرانند که قابلیت بالقوه هسته ای دارد (میرشایمر a ۱۹۹۰). قضیه اوکراین بر خلاف سیاست عدم گسترش آمریکا به منظور غیر هسته ای کردن تمامی دولتهای سابق شوروی بجز روسیه می‌باشد و در مورد آلمان استدلال مبنی بر تداوم حضور نظامی آمریکا در اروپا می‌باشد.

از اینروی بحث بین واقعگرایان و آرمانگرایان، بین قدرت و اصول ادامه می‌یابد. این بحث به اندازه خود جمهوری قدمت دارد، تاریخش به زمان رقابت بین هامیلتون و جفرسون بر می‌گردد بر سر اینکه کدام تفکر در باره عظمت ملی، سیاست خارجی کشور را در هزاره جدید هدایت خواهد کرد. بحث درباره استراتژی ای که به بهترین نحو منافع ملی آمریکا را تامین کند، یعنی، بین المللی گرایی و انزواجویی نیز ادامه می‌یابد. بار دیگر مجادله درباره نقش مناسب ایالات متحده در امور جهانی، که سیاست خارجی آمریکا را در سراسر تاریخش حیات بخشیده است، ورودش را به هزاره جدید نمایان می‌سازد.

حواشی

یک) ایده‌های کلاسیک واقعگرایی به عنوان یک تئوری سیاسی را می‌توان درآثار کار CARR (۱۹۳۹)، کنان (۱۹۵۴)، مورگنتا (۱۹۸۵)، نای بوهر (۱۹۴۷)، و تامپسون (۱۹۹۰) یافت. امروز واقعگرایی کلاسیک توسط«واقعگرایی جدید» یا «واقعگرایی ساختاری» بچالش طلبیده می‌شود. این گونه از واقعگرایی، نه بر حرص ذاتی انسان برای قدرت، عنصر محوری در واقعگرایی کلاسیک، بلکه برخواسته دولتها برای امنیت در جهانی پر از هرج و مرج تاکید دارد که آنها وا می‌دارد به شیوه‌های مشابهی رفتار کنند که منتج به کوشش برای کسب قدرت جهت بقای حیات می‌شود. در این فصل ما در درجه اول براساس واقعگرایی کلاسیک مطلب خود را بنا می‌کنیم چون توجه خود را معطوف بر رقابت افکار درباره سیاست بین المللی می‌نماییم، آنگونه که در سیاست خارجی آمریکا مؤثر می افتد. در فصل ۶ ما توجه را به واقعگرایی ساختاری (نو) معطوف می داریم جهت توضیح اینکه چگونه محیط خارجی، چه اکنون و چه در گذشته، درک ما از سیاست خارجی آمریکا را تعیین می‌نماید. برای مباحث انتقادی هر دو نوع واقعگرایی، ساختاری (نو) و کلاسیک، نگاه کنید به کگلی (۱۹۹۴) کئوهان (a ۱۹۸۶)، مانس باخ و واسکونز (۱۹۸۱)، اسمیت (۱۹۸۷) و والتز (۱۹۷۹).

دو) بحث از مدلهای جفرسون و هامیلتون برای مقابله با چالشهایی که آمریکائیان جدید با آن مواجه بودند، از هانت (۱۹۸۷)، بخصوص صفحات ۲۸-۲۲ گرفته شد.

سه) تقریباً یکصد سال بعدتر مطبوعات به طور مشابهی مایه افتخار می‌شوند (مسئول می‌گردند؟) به سبب برانگیختن مداخله ایالات متحده در سومالی (نگاه کنید به فصل ۹).

چهار) درست همانطور که ویلسون به عنوان پدر بین‌المللی‌گرایی شناخته می‌گردد، توماس جفرسون نیز یکی از پدران انزواجویی محسوب می‌شود. معهذا، این دو، درباره اخلاقیت افراد و دولت دیدگاه مشترک مهمی دارند:

هر دو صریحاً سنت دیپلماسی اروپایی را که دولت محور بود، رد کردند، با این عذر که دولت حوزه خودمختاری است که توسط قواعد خودش اداره می‌شود. ویلسون در پیام اعلان جنگش به کنگره اعلام داشت، «ما در آغاز یک عصر هستیم، که در آن بر همان استانداردهای رفتار و مسئولیت،در مورد اعمال نادرست ملتها و حکومتهایشان تاکیدمی‌شود که میان شهروندان دولتهای متمدن بکار می‌رود.» (توکر ۱۹۹۴-۱۹۹۳؛ ۸۵-۸۴).

پنج) «حقوق گرایی» اغلب با آرمانگرایی اخلاقی به عنوان خصوصیت دیدگاه جهانی آمریکا یکی گرفته می‌شود (کنان۱۹۵۱). تجلی آن تمایل رهبران آمریکایی به توجیه اقدامات سیاست خارجی است با استناد به سوابق حقوقی، و فرض اینکه اختلافات ضرورتاً ناشی ازنقض اصول حقوقی می باشند، اتکای به استدلالات حقوقی جهت تعیین حدود رفتار مجاز برای دولتها، و جستجوی غرامات حقوقی برای منازعات. از اینروی وقتی که با یک وضع نامساعد سیاسی مواجه می شوند، سیاست گذاران آمریکایی بجای آن که بپرسند «چه گزینه ثانوی منافع ملی را بهتر تامین می‌کند؟» می‌خواهند بدانند «از لحاظ حقوقی چه اقدامی مؤثر می‌باشد؟»

شش) هرمان ام. شوارتز (۱۹۹۴) استدلال می‌کند که سیاست اقتصادی بین المللی ایالات متحده در سالهای ۱۹۲۰ و سالهای ۱۹۳۰ توسط دو گروه ذینفع در اقتصاد داخلی به بن بست رسید، «ناسیونالیست‌ها»که جهت فکریشان به سمت بازار داخلی، و «بین‌المللی‌گرایان» که در عین توجه به بازار داخلی، در بازار بین المللی نیز رقابت جو بودند. ناتوانی هریک از دو گروه در کسب سلطه، کوششهای ایالات متحده را برای تحقق نقش بزرگتر بین‌المللی «صرفا سست و متلون» ساخت. بعد از جنگ جهانی دوم ایالات متحده سیاست اعمال رهبری را در پیش گرفت، تا حدی بخاطر اینکه ناسیونالیست ها محاسبات خودشان را تغییر دادند. شوارتز استدلال می‌کند که سیاست نیز دگرگون شد، بخاطر ظهور یک گروه سوم کوچک اما با نفوذ، یعنی «بین المللی گرایان امنیت طلب». ضد کمونیست های با حرارت و طرفداران افزایش مصارف نظامی، بین المللی گرایان امنیت طلب با سایر بین المللی گرایان بسود حضوری مضاعف در خارج از کشور همراه شدند، ولی مانند ناسیونالیست ها آنها نگران اتحادیه های قدرتمند کارگری در داخل بودند. «این گروه سوم در حال ظهور، بن بست قدیمی قبل از جنگ را حل کرد، زیرا اینک دو گروه میتوانستند حول محور منافع مشترک علیه گروه باقیمانده صف آرایی کنند.»

هفت) این کلام قصار مشهور (که توسط کالوین کولیج گفته شد) که «کار آمریکا بازرگانی است» متضمن این باور است که سیاست خارجی آمریکا غالباً تحت سلطه منافع بازرگانی و انگیزه های کاپیتالیستی است. در حالیکه این نظر، نوعاً به «تجدید نظر طلبان» منسوب می‌گردد. (نگاه کنید مثلاً به کولکو ۱۹۶۹، مگسدوف ۱۹۶۹، و ویلیامز ۱۹۷۲ و۱۹۸۰) که زمانی محبوبیت داشت ولی دیگران صحت آن را مورد تردید قرار دارند. مثلاً دانشمند سیاسی رونالد استیل (۱۹۹۴) اصولاً اظهار می‌دارد که « سیاست خارجی ایالات متحده را نمی‌توان صرفاً و در اساس با توجه به شرایط اقتصادی توضیح داد. توسان بین انزوا و مداخله، تاکید همیشگی بر اخلاقیت، مشغولیت ذهنی با آزادی و دمکراسی، و تبلیغ سرسختانه مذهبی با ویژگیهای قواعد نظام اقتصادی جور درنمی آید و سیاست خارجی آمریکا ممکن است غالباً ناپخته یا منافقانه باشد، ولی آن را نمیتوان محدود بیک ورقه ترازنامه ساخت.» همچنین نگاه کنید به گارتوف (۱۹۹۴). تجدید نظر طلبی اقتصادی، که در اینجا به آن اشاره شد، را نباید با سایر شرحهای تجدید نظر طلبها اشتباه کرد که گرایشهای توسعه طلبانه ایالات متحده را مورد نظر دارند. تجدید نظر طلبان اقتصادی بسط ایالات متحده را در جستجوی بازارهای جهانی برای مازادهای کاپیتالیسم لازم می بینند، بدین جهت مکتب تجدید نظر طلبی دیپلماتیک ایجاد یک امپراتوری آمریکایی را به عنوان حاصل جستجوی آمریکا برای قدرت ملی همراه با آرزوی تحمیل سیستم سیاسی اش بر دیگران می نگرد. برای مباحثات امپراتوری به عنوان جزء اصلی کوششهای آمریکا به منظور نیل به تفوق سیاسی و اقتصادی، نگاه کنید به بلا کمن

هشت) منتقدان واقعگرا نسبت به خطرات سیاسی خارجی که ریشه در آرمانگرایی رسالت گونه دارد هشدار می‌دهند زیرا مطلقیات اخلاقی شدیدترین مجازات را برای مقصرین بین المللی بدون حد و حصری به زیان منافع آمریکا تجویز می‌کند. (کنان ۱۹۵۱). آرتورشلزینگر، جونیور (۱۹۷۷)، مشاور دولت کندی، با نگرانی خاطر نشان می‌سازد که «تمامی ملتها به وسوسه‌های برتری ذاتی تسلیم می‌گردند. وقتی آنها براساس چنان وسوسه هایی اقدام کنند ... تبدیل به دردسر بین المللی می‌شوند.»

نه) نوشتجات محققانه در خصوص منشاء و تحول جنگ سرد، همیشه بنحوی گسترده، و بخصوص در سالهای اخیر رشد بی سابقه ای داشته چون هم پایان جنگ سرد و هم انتشار و از طبقه بندی خارج شدن اسناد قبلاً محرمانه، اطلاعات و بینش جدیدی را عرضه کرده است. نمونه‌هایی از آن عبارتند از کتاب هالودی (۱۹۹۴) *استالین و بمب* و مقالات پیرامون، *ریشه‌های جنگ سرد در اروپا* توسط رینولدز (۱۹۹۴). کارهای پیشین شامل گادیس (۱۹۷۲)، کولکو (۱۹۶۸)، ملانسون (۱۹۸۳)، شلزینگز (۱۹۸۶)، اسپانیر (۱۹۸۸)، اولام (۱۹۸۵)، ویرگین (۱۹۷۸).

ده) نگاه کنید به بوسدورف و گلدزویک (۱۹۹۴) برای تحلیلی از کاربرد غالباً همزمان شعارهای آرمانگرایانه و عمل گرایانه توسط کندی، با تاکید ویژه بر ویتنام.

یازده) برای شرح جالبی از پایان جنگ سرد که متمرکز بر بوش، گورباچف، و مشاورانشان می‌شود، نگاه کنید به بشلوس و تالبوت (۱۹۹۳).

دوازده) با شناخت ماهیت متغیر اختلافات بین المللی و نیاز برای رهیافتهای جدید جهت رفع آنها، انستیتوی آمریکایی صلح در اواخر ۱۹۹۴ دهمین کنفرانس سالانه رشد را تحت عنوان «مدیریت آشوب» برگزار کرد. خلاصه ای از موضوعات و افکار مورد بحث در کنفرانس را می‌توان در شماره فوریه ۱۹۹۵ نشریه انستیتو، دیده‌بان صلح ملاحظه کرد.

سیزده) این افکار با همان تفصیل درگزارش ژوئیه ۱۹۹۴ کلینتون به کنگره تحت عنوان «استراتژی امنیت ملی، مشغولیت و گسترش» پرورده شدند.

چهارده) برای نمونه برداری از نوشتجات محققانه پیرامون صلح دمکراتیک که بتازگی افزایش یافته، نگاه کنید به دیکسون (۱۹۹۴)، دیل ۱۹۹۵، ۱۹۸۶)، مااوز و روست (۱۹۹۳)، اوون (۱۹۹۴)، ریموند (۱۹۹۴) و روست (۱۹۹۳)، اسمیت (۱۹۹۳) که بررسی مفیدی از ادبیات مربوطه بدست میدهد، و دایاموند (۱۹۹۲) که پیرامون ترویج دمکراسی از دیدگاه سیاسی شرحی نوشته است. برای آراء و نظرات انتقادی از پیوند بین دمکراسی و صلح، نگاه کنید به کاروترز (a ۱۹۹۴)، لاینه (۱۹۹۴)، مانسفیلد و اسنایدر (۱۹۹۵) و اسپیرو (۱۹۹۴).

پانزده) نگاه کنید به هندریکسون (۱۹۹۵-۱۹۹۱) برای انتقادی خصوصاً برنده و تند از ترویج دمکراسی و عناصر وابسته به استراتژی کلینتون راجع به گسترش.

شانزده) مدتها استدلال شده بود که توسعه اقتصادی «لازمه» یک دمکراسی است (لیپست ۱۹۵۹؛ همچنین نگاه کنید به دال ۱۹۸۹). مطالعات تجربی که این پیشنهاد را از دیدگاه متفاوتی بررسی می‌کند عبارتند از: آرات (۱۹۸۸)، بولن (۱۹۷۹)، برکهارت و لویس- بک (۱۹۹۴) و جک من (۱۹۷۳).

هفده) جان جرارد روگی استدلال می‌کند که معنای چند جانبه‌گرایی در ورای «همکاری سه یا بیشتر» قرار دارد و آن به معنای وسیله‌ای سیاسی، نه مقصود آن است. وی می‌گوید که چندجانبه‌گرایی متفاوت از سایر اشکال رفتار است زیرا «رفتار میان سه دولت یا بیشتر را براساس اصول عمومی رفتار هماهنگ می‌سازد». (روگی ۱۹۹۲). بنابراین برای آمریکائیان چند جانبه گرایی بخوبی با تجارب ویژه ملت و درک مقصود منطبق است، که آن را جدای از دیگران براساس احساس تعلق به جامعه مبتنی بر یک اصل عام قرار می دهد (روگی ۱۹۹۴b).

هجـــده) نقـل قـول از خلاصـه دستور العمل تصمیمات ریاست جمهوری در وزارت امور خارجه ایالات متحده اسـت، «سیاسـت دولـت کلینـتون در خصوص اصلاح عملیات چند جانبه صلح،» مه ۱۹۹۴، نگاه کنید همچنین به کروکر (۱۹۹۴) و روگی (۱۹۹۴a).

نوزده) تهدید ناشی از ناسیونالیسم و منازعه قومی موضوعی مکرر در بیانیه‌های سیاسی دولت کلینتون است. نوشـتجات محققانـه تـازه‌ای در خصـوص ایـن موضوعات وجود دارد. در میان تحقیقات اخیر که ارزش ذکر را دارد شـامل گـور (۱۹۹۳) و گوروهـارف (۱۹۹۴) راجـع بـه قومیت و منازعه قومی سیـاسی و وان اورا (۱۹۹۴و۱۹۹۱-۱۹۹۰) در خصوص ناسیونالیسم، ناسیونالیسم افراطی و جنگ می‌باشند.

توصیه برای مطالعات بیشتر

Ambrose, Stephen E. *Rise to Globalism: American Foreign Policy since 1938*, 7th ed. New York: Penguin, *1993*.

Beschloss, Michael R., and Strobe Talbott. *At the Highest Levels: The Inside Story of the End of the Cold War*. Boston: Little, Brown, 1993.

Gaddis, John Lewis. *Strategies of containment: A Critical Appraisal of Postwar American National Security Policy*. New York: Oxford University Press, 1982.

_____The *United States and the End of the Cold War: Implications, Reconsiderations, Provocations*. New York: Oxford University Press, 1992.

Garthoff, Raymond L. *The Great Transition: American- Soviet Relations and the End of the Cold War*. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1994.

Kissinger, Henry. *Diplomacy*. New York: Simon and Schuster, 1994.

Martel, Gordon, ed. *American Foreign Relations Reconsidered*, 1890-1993. London: Routledge, 1994.

Nolan, Janne E., ed. *Global Engagement: Cooperation and Security in the 21st Century*. Washington, D.C.: The Brokings Institution, 1994.

Smith, Tony. *America's Mission: The United States and the Worldwide Struggle for Democracy in the Twentieth Century*. Princeton: Princeton university Press, 1994.

Spanier, John, and Steven Hook. *American Foreign Policy since World War* II. 13th ed. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press, 1995.

Wittkopf, Eugene R., ed. *The Future of American Foreign Policy*, 2nd ed. New York: St. Martin's. 1994.

فصل ۴

ابزار نفوذ جهانی: قدرت نظامی و مداخله جویی

«نیروی نظامی بخش اساسی دیپلماسی است.»

معاون وزیر امور خارجه

لاورنس اس. ایگلبرگر، ۱۹۸۴

«دیگر هیچ نیازی نیست که ایالات متحده تسلیحات هسته‌ای به عنوان برابر کننده در مقابل سایر قدرتها داشته باشد... تسلیحات هسته‌ای هنوز عامل بزرگ برابری می‌باشند ولی اکنون ایالات متحده در پی برابری نیست و این سایرین هستند که باید در طلب برابری با او باشند.»

نماینده مجلس لس آسپین، ۱۹۹۲

در ۱۹۴۹ اتحاد شوروی بطور موفقیت‌آمیزی یک بمب اتمی را آزمایش کرد. این رویداد اثری عمیق بر تفکر دولت ترومن داشت که چگونه به بهترین نحو سدبندی اتحاد شوروی را دنبال نماید. در پی آن ارزیابی مجددی در سطح حکومت از سیاست خارجی آمریکا صورت گرفت.

در آوریل ۱۹۵۰ شورای امنیت ملی (NSC)، یک سازمان عالیرتبه بین سازمانی که به رئیس جمهور در خصوص مسائل سیاست خارجی مشورت می دهد، تذکاریهٔ خیلی محرمانه، NSC ۶۸ را صادر کرد که معروفیت یافته است، آن تذکاریه نظامی‌کردن سیاست خارجی آمریکا و استراتژی سدبندی ای را برقرار کرد که تا سالهای بعد باقی ماند. یک جمله مهم در NSC ۶۸ می گوید که «بدون داشتن میانگین قدرت نظامی برتر، که هم قابل و هم آماده بسیج باشد، سیاست سدبندی، که در واقع یک سیاست اجبار حساب شده و تدریجی می‌باشد، چیزی بیشتر از سیاست بلوف نیست.» تذکاریه NSC ۶۸ همچنین خواستار ضد حمله غیرنظامی علیه اتحاد شوروی گردید، که شامل جنگ آشکار اقتصادی، سیاسی و روانی به منظور ایجاد ناآرامی و طغیان در کشورهای بلوک شوروی بود. بعد از آن است که سیاست خارجی به منظور نیل به هدفهای اصلی‌اش بحد زیادی وابسته به داشتن ابزار قدرتمند نظامی، شبه نظامی، و پیوسته با آن می‌شود.

حتـی اولویـتهای داخلـی آمـریکا نـیز بـا توجـه بـه اولویـت دادن بـه قـدرت نظامـی و مداخلـه‌جویـی تعییـن مـی‌گـردد، آنگونه که مصارف نظامی بزرگترین سهم مصارف خاص (غیر مشـخص) فـدرال را طـی دهـه هـای آتی تشکیل می‌دهد. با وجود خاتمه جنگ سرد دلارهای دفاعـی کماکـان می‌رود که تقریباً نیمی از تمامی مصارف خاص فدرال باشد. از اینروی تذکاریه NSC ۶۸ زمیـنه ای را جهـت نظامـی‌کـردن سیاست خارجی آمریکا و عواقب داخلی اش فراهم ساخت که تا خود پایان جنگ سرد و بعد از آن ادامه یافت.

ایـنک کـه جـنگ سـرد پایـان یافـته، برخـی تحلیلگران به تذکاریه NSC ۶۸ به عنوان طرحـی اصـلی مـی نگـرند کـه پـیروزی را ممکـن سـاخت. دیگران آن را به عنوان نمونه‌ای از بـرنامه‌ریـزی اسـتراتژیک موفق می بینند که ارزش تقلید را دارد. (آلیسون[1] ۱۹۸۹، بلاک ویل[2] ۱۹۹۲)(یک). ضـرورت بـرنامه‌ریـزی استراتژیک برای باقیمانده این دهه و بعد از آن ممکن است محسـوس باشـد، ولـی فقدان مقاصد سیاسی روشن و معین، تضاد بارزی با اوائل سالهای ۱۹۵۰ دارد. در آن زمـان ایـن نظـر کـه اتحاد شوروی تهدیدی جدی نسبت به غرب بشمار میرفت در جامعـه سیاسـت گـذاران شـایع بـود و دولـت ترومن قبلاً مبادرت به سدبندی به عنوان یکی از اهـداف سیاسـت خارجـی آمریکا کرده بود (نگاه کنید به فصل ۳). از اینروی تذکاریه NSC ۶۸ توانست بر اجرای سیاست سدبندی تمرکز نماید نه اینکه به تبلیغ و توجیه خود هدف بپردازد.

امـروز هیچ هدف مهمی توجه سیاست گذاران را برنینگیخته است و مردم آمریکا بیشتر مـتمایل بـه اجتـناب از پذیـرش مسـئولیت های رهبری می‌باشند تا اینکه آن را قبول نمایند. فـزون بـر ایـن تهدیـدات از خارج ظاهراً بیشتر پراکنده هستند و وظیفه برنامه‌ریزان سیاسی را دشـوارتر می‌سازند. لس آسپین، نخستین وزیر دفاع کلینتون، توجه را به تضاد بین دنیای جنگ سرد و دنیای بعد از جنگ سرد جلب نمود در حالیکه هنوز یک عضو کنگره بود:

> «در دنـیای قدیـم تنها یک چیز موجب تهدید بود. آن اتحاد شوروی بود. در دنیای نو، تهدیدات گوناگونی وجود خواهند داشت.
>
> در دنـیای قدیـم، خـود ادامـه حـیات ملت ما در معرض خطر بود. در دنیای نو، منافع کشور ما در مخاطره خواهد بود.
>
> در دنـیای قدیـم، مـی‌دانسـتیم که چه چیزی ما را تهدید می‌کند. در دنیای نو ما باید بیاموزیم که چه چیزی ما را تهدید می‌کند.
>
> در دنـیای قدیم، سیاست بازدارندگی تهدید جنگ هسته‌ای را کاهش داد در دنیای نو، بازدارندگی همیشه یک خصم را از تهدید کردن آمریکائیان و منافع آمریکا مانع نمی‌گردد.

---

[1] Allison

[2] Blackwill

در دنیای قدیم، دو ابرقدرت هزاران هزار اسلحه هسته‌ای داشتند و آماده استفاده از آنها بودند. در دنیای نو، بسیاری ملل و گروهها چشم طمع به تحصیل سلاحهای هسته‌ای دارند.

غرض ما در این فصل و فصل بعدی اینست که به بررسی «ابزارهای» سیاست خارجی آمریکا بپردازیم که نهفته در موضوعات قدرت نظامی و مداخله جویی می‌باشند. **ابزار** بکار رفته جهت نیل به اهداف سیاسی سیاست خارجی عبارتند از تهدید به استفاده از زور، جنگ و دیگر اشکال مداخله نظامی، تبلیغات، عملیات پنهانی، کمک نظامی، فروش اسلحه، و کمک اقتصادی، هر یک از اینها نقش عمده ای را در سیاست خارجی آمریکا طی نیم قرن گذشته و برخی قبل از آن، ایفاء کرده اند. همه آنها از نظریه **سیاست واقعی** سرچشمه می گیرند که ادراکات و تصورات سیاست گذاران را از نیازهای امنیتی کشور طی جنگ سرد تعیین کردند و رهیافتهای نظامی و مداخله جویانه بمنظور تحقق اهداف آمریکا از زمان جنگ جهانی دوم، گزینش آنها را هدایت نمودند. آیا تمامی اینها برای آینده سیاست خارجی آمریکا مناسب باقی خواهند ماند و اگر چنین است، در چه ترکیبی – که مسالهٔ سیاسی مورد بحث و جدل کنونی است.

در فصل ۵ ما به بررسی کاربرد عملیات اطلاعاتی، دیپلماسی عمومی، و برنامه‌های کمک اقتصادی و نظامی خواهیم پرداخت چون آنها با اهداف سیاست خارجی آمریکا مرتبط می‌باشند. اینجا در فصل ۴، توجه ما در درجه اول معطوف است به نقشی که کاربرد واقعی یا تهدید کاربرد نیروی نظامی، هسته‌ای یا متعارفی، به عنوان وسیله ای هم مجبور کننده و هم بازدارنده در دفاع از امنیت فیزیکی و بقای ایالات متحده و متحدانش در مقابل تهدید خارجی در گذشته ایفا کرده است و استمرار ربطش نسبت به آینده. چون سیاست خارجی به مجموعه اهداف و برنامه هایی دلالت دارد که بدان وسیله حکومت در پی مقابله با محیط خارجی بر می آید، توجه ما به آن موضوعی از سیاست خارجی است که مشهور به **سیاست امنیت ملی** میباشد. تسلیحات و استراتژیهایی که ایالات متحده جهت تضمین امنیت و بقایش در محیط نامطمئن، خطرناک، و اغلب خصمانه جهانی به آن اتکا می‌کند.

دفاع مشترک: جهان گرایی نظامی و نیروهای متعارفی

منطق **سیاست واقعی** عملکرد رفتار قهرآمیز در خارج را تایید می‌نماید. غلبه بالقوه تفکر نظامی بر برنامه ریزی سیاست خارجی یکی از علائم این غریزه است. نظامی شدن سیاست خارجی آمریکا بدنبال جنگ جهانی دوم تا حدی بدین جهت روی داد که سیاست گذاران کشور بطور عادی مشکلات سیاسی بین‌المللی را بنا به راه‌حلهای نظامی تعیین کردند[دو]. تنها

بعـد از چشــیدن تجربه دردناک ویتنام است که بسیاری از آمریکائیان شروع به تردید می کنند که آیا نیروی آتش نظامی و نفوذ سیاسی مترادف می‌باشند.

تاکـید یکنواخـت شـعار رهـبران آمـریکا بـر نگـرش نظامـی اسـتوار بود که از فرضیات واقعگرایـی سیاسـی سرچشمه گرفته است. در واقع، این مقدمه اولیه آنقدر بکرات باز گفته شده است که بصورت یک جزم در آمده است (نگاه کنید به چکیده ۱-۴)[سه].

پایان جنگ سرد و همراه با آن محو سریع و غیر منتظره تهدیداتِ دقیقاً مشخص نسبت بـه امنیـت فیزیکـی ایـالات مـتحده و متحدانش، روحیه نظامی سیاست خارجی آمریکا را مورد سـئوال قرار داد. تعدیل قابلیت‌های نظامی کشور با نظم نوین جهانی (یا بی‌نظمی) اکنون سخن و بحـث روز اسـت. و ایـن امـر به طور اجتناب ناپذیری بمعنای آنست که ما باید درک کنیم که چگونـه بجایـی کـه هستیم آمدیم، چون الگوهای گذشتهٔ آمادگی نظامی و عملکردهای مداخله جویانـه، هـر دو، امکانـات آینده را تعیین و محدود می سازد. لذا ما باید به درک نقش ایفا شده توسط نیروی نظامی متعارفی در افزایش و حفــظ منافع امنیتی کشور، نقش نیروی استراتژیک (هسته‌ای)، و اثرات متقابل بین آنها بپردازیم.

نیروی نظامی متعارفی طی جنگ سرد

در خاتمه جنگ سرد شبکه ای با بیش از چهارصد پایگاه نظامی عملیاتی خارج از کشور و مأموریـت قریـب نـیم میلیون سرباز و ناوی به پست ها و کشتی ها خارج از ایالات متحده، دو نمونه از تجلی مشهود تعهد کشور نسبت به مسئولیت های جهانی متصوره اش می‌باشند. عزمی راسـخ بـرای سد کردن کمونیسم آن پیش‌بینی و برنامه‌ها را تعیین کردند. پایگاههای اروپایی و آسیایی بخصوص در سالهای ۱۹۵۰ در تقویت قابلیت اعتبار استراتژی سلاحهای هسته‌ای تلافی جویـی وسیع (که در ذیل بحث می‌شود) مهم بودند، چون پایگاههای مقدم را بوجود می آوردند کـه از آنجـا بمـب افکنهای استراتژیک آمریکا می‌توانست در عمق سرزمین «یگانه کمونیستی» ضـربه وارد آورد. اهمیت استراتژیک پایگاههای مقدم با ورود موشک قاره پیما کاهش یافت. ولی آنهـا کماکـان حائـز نقشـی در اسـتراتژی امنیتـی کلی کشور به عنوان طریقه نشان دادن تعهد آمریکا نسبت به متحدانش بود.

چکیده ۱-۴
نظامی شدن سیاست خارجی آمریکا: پنجاه سال بیانیه های سیاسی

«اگر قرار است ما رهبری را بین سایر ملتها حفظ کنیم باید همچنان یک کشور نظامی‌باشیم.»

(هاری اس. ترومن، ۱۹۴۵)

«در محاسبات من، امنیت نظامی کشور صرفنظر از عواقبش، نخستین اولویت را خواهد داشت.»

(دوایت دی. آیزنهاور، ۱۹۵۳)

«تنها هنگامی که سلاحهای ما بلاتردید کافی باشند می‌توانیم یقین داشته باشیم که آنها هرگز بکار نخواهند رفت.»

(جان اف. کندی، ۱۹۶۱)

«قدرت نظامی ایالات متحده اکنون بیش از مجموعه توان نظامی همه کشورها در تاریخ است، قویتر از هر دشمنی یا مجموعه دشمنان ... در برابر چنین نیرویی،قدرت تخریبی مرکب هر نبردی که تاکنون توسط انسان جنگیده شده مانند فشفشه آتش بازی است که بسوی خورشید پرتاب شود.»

(لیندون بی. جانسون، ۱۹۶۴)

«صلح مستلزم قدرت است. تا زمانی که کسانی هستند که منافع حیاتی ما و متحدانمان را با زور نظامی تهدید نمایند، ما باید قوی باشیم. ضعف آمریکا ممکن است متجاوزان بالقوه را وسوسه کند که دست به محاسبات نادرست خطرناکی بزنند.»

(ریچارد ام. نیکسون، ۱۹۷۰)

«قوای نظامی ما توانا و آماده می‌باشند. نیروی نظامی ما همتایی ندارد. و قصد من اینست که آن را بهمین نحو حفظ کنم.»

(جرالد آر. فورد، ۱۹۷۶)

«در جهان خطرناک و نامطمئن امروز، پایه امنیت ملی ما هنوز قدرت نظامی است. قدرتی که به روشنی توسط آمریکائیان، توسط متحدان ما و توسط هر خصم بالقوه شناسایی می‌شود.»

(جیمی کارتر، ۱۹۷۹)

«صلح از طریق قدرت یک شعار نیست، حقیقت زندگی است و ما به ایام افسوس خوردن، شکست گرایی، تنزل و خواری باز نخواهیم گشت.»

(رونالد ریگان، ۱۹۸۴)

«همچنانکه ما در جستجوی صلح می‌باشیم، باید قدرتمند نیز باقی بمانیم. غرضِ زور نظامی ما ... اینست که مانع از جنگ شویم. این برای دفاع از خودمان و متحدانمان می‌باشد.»

(جورج بوش، ۱۹۸۹)

«ما نمی‌توانیم بدون حفظ قابلیت دفاعی که بقدر کافی قوی باشد که اعتبار تعهداتمان را ضمانت کند به نقش رهبریمان ادامه دهیم.»

(بیل کلینتون، ۱۹۹۴)

اتحاد آتلانتیک و نیروهای متعارفی در اروپا

اهمیت استقرار سربازان ایالات متحده در خارج از کشور بمنظور امنیت ملی آمریکا در هیچ جایی زیادتر از اروپا نبوده است، جائیکه ایالات متحده هزاران سرباز را از سالهای ۱۹۵۰ به عنوان نمادی علیه تجاوز احتمالی خصم علیه اروپای غربی نگاهداشته است. در زمانی آنها بصورت زنگ خطری عمل کردند: در صورت حمله ای توسط نیروهای پیمان ورشو علیه اروپای غربی، صرف حضور سربازان آمریکایی تضمین می‌کرد که تلفاتی بدنبال خواهد بود.

در این جهت این «سیم» ضامن تلافی آمریکا خواهد بود که توسط طرف دیگر (شوروی) زنگش بکار می‌افتد.» زیرا سیاست گذاران آمریکایی «چاره‌ای جز پاسخ دادن به آن نخواهند داشت.» این زنگ خطر عنصر جدایی ناپذیری از استراتژی امنیت ملی دولت آیزنهاور بود. منطق حامی حضور سربازان آمریکایی در اروپای غربی بعدها رنگها و توجیهات گوناگونی گرفت، ولی کارکرد اساسی همان بود که بود. برای ممانعت از حمله ای خصمانه علیه اروپای غربی باید تعهد آمریکا نسبت به متحدانش معتبر و غیرقابل تردید باشد.

استراتژی **پاسخ انعطاف‌پذیر** طی سالهای کندی و جانسون طرح و به عنوان موضع رسمی دفاعی ناتو در ۱۹۶۷ اتخاذ گردید، که به صورت وسیله ای برای مقابله با تهدیدات جنگ متعارفی در آمد. این استراتژی متضمن آن بود که ایالات‌متحده و متحدانش توانائی (و ارادهٔ؟) پاسخ به حمله از سوی نیروهای خصم را در هر سطح ممکن، از سلاحهای متعارفی گرفته تا هسته‌ای را دارا می‌باشند. در واقع، اتحاد ناتو حق «استفاده نخست» از سلاحهای هسته‌ای را برای خود محفوظ می داشت در صورتیکه ضرورت آن برای باز پس زدن حمله شوروی علیه غرب مشخص می بود. از این جهت نیروی نظامی متعارفی و هسته‌ای چون کلافی در هم تنیده

بودنـد. نیروهای هسته‌ای منطقه‌ای[1] آنهایی که آماجشان به سوی تهدیدات منطقه ای تا جهانی بـود، پـیوندی بیـن نـیروهای متعارفـی و اسـتراتژیک هسته‌ای ایالات متحده بوجود آوردند، لذا قابلیـت هـای هسته‌ای، آمریکا را به دفاع متحدانش گره زد. این امر امکان نزاع منطقه‌ای (مانند جـنگ جهانـی دوم آنگونـه کـه در اروپـا انجـام یافـت) بـا دخالت سلاحهای هسته‌ای تاکتیکی (تسـلیحات طراحـی شـده بـرای حمایـت مسـتقیم از عملـیات نـبرد) را بدون تصاعد به حریق مدهشی با استفاده از سلاحهای استراتژیک مشخص کرد.

ورای اروپا: نمایش نیرو تحت زمامداری نیکسون، کارتر، و ریگان

استراتژی پاسخ انعطاف پذیر، افزایش قابلیت های جنگ متعارفی را به عنوان جایگزینی جهـت اتکـای به تلافی وسیع (هسته‌ای) در نظر داشت. در ۱۹۶۲ توانایی مبادرت به «دو و نیم جـنگ» در یـک زمـان بـه عـنوان سیاسـت رسمی پذیرفته شد. ایالات متحده آماده می شد تا همـزمان مـبادرت بـه یک جنگ متعارفی در اروپا با اتحاد شوروی، یک جنگ در آسیا، و درگیر کمتری (نصف جنگ؟) را در جای دیگری بنماید. (آمادگی برای یک جنگ استراتژیک هسته‌ای نـیز ادامـه یافت.) با درک ماجرای ویتنام، که خیال شکست ناپذیری نظامی آمریکا را تا بنیادش تکـان داد، اسـتراتژی دو و نـیم جـنگ افراطی بنظر آمد. بهرحال در آن زمان، با آنکه استراتژی مذکـور بـدان گونـه در نظـر گرفـته نشد، ولی سبب گردید تا ناظری این استراتژی را به عنوان «تجلّـی نظامـی اهـداف سیاسـی ملـی ایـالات مـتحده در نظـر بگـیرد که غرضش نیل به صلح آمریکایـی [صـلح سراسـر جهان که توسط ایالات متحده تحمیل گردد.] و «سلطه جهانی بود» (ملمان[2] ۱۹۷۴).

نیکسون استراتژی دو و نیم جنگ را به یک و نیم جنگ تغییر داد. واین بدین معنی بود کـه نـیروهای متعارفـی و هسته‌ای تاکتیکی با یک حمله کمونیستی عمده چه در اروپا و چه در آسـیا مقابلـه خواهـند نمـود و به نبرد علیه وقایع کوچکتر در هرجای دیگری خواهند پرداخت. جهـت گـیری مجـدد دکتریـن نظامـی بخشـی از تنظـیم مجدد نقش جهانی کشور بود که در دکتریـن نیکسـون منظور گردید، که خواستار حضور کمتر نمایان آمریکا در عصر بعد از ویتنام و نـیز مشارکت بیشتر توسط متحدان ایالات متحده در دفاع از خودشان بود. بطور همزمان ایالات متحده استراتژی «ارکان دوگانه[3]» را در قبال خاورمیانه اتخاذ کرد، منطقه‌ای حائز اهمیت رو به

---

1 Theater Nuclear Forces
2 Melman
3 Twin Pillars

تزاید برای منافع حیاتی کشور، که به خاطر بستگی اش به نفت وارداتی تشدید گردید. استراتژی ارکان دوگانه در پی حفظ منافع آمریکا با تجهیز سیاسی و نظامی هم ایران و هم عربستان سعودی بود. فروش بیلیونها دلار تجهیزات نظامی پیچیده بهر دو کشور در برنامه‌های نیکسون اهمیت برجسته ای یافت (همچنین نگاه کنید به فصل ۵).

دولت کارتر استراتژی نیکسون را به نحو مشخصی تغییر نداد، ولی رویدادها در افغانستان و خلیج فارس در ۱۹۷۹ و ۱۹۸۰ استراتژی ارکان دو گانه را متزلزل ساخت. آن وقایع همچنین سبب تسریع طرحهای قبلاً مورد بررسی برای ایجاد نیروی واکنش سریع شد، (که بعداً بصورت فرماندهی مرکز ایالات متحده در آمد که مسئولیت هدایت عملیات سپر صحرا و طوفان صحرا در خلیج فارس به آن واگذار شد) با قابلیت مداخله نظامی در مناطق آشفته جهان بمنظور دفاع از منافع آمریکا. دکترین کارتر، که در سخنرانی وضعیت اتحادیه، توسط رئیس‌جمهور در ۱۹۸۰ ایراد گردید، بر عزم ایالات متحده برای مداخله نظامی در خاورمیانه، در صورت لزوم، جهت حفظ منافع امنیتی آمریکا تاکید ورزید.

در صحنه اروپا، ایالات متحده خودش را متعهد به استقرار نسل جدیدی از **تسلیحات نیروی هسته‌ای میان برد (INF[1])** ساخت. این تصمیم پاسخ مستقیمی بود به قابلیت رو به رشد هسته‌ای میان برد اتحاد شوروی، که در ورای دامنه مذاکرات سالت پیرامون محدودیت سلاحهای استراتژیک بود که از اواخر سالهای ۱۹۶۰ تحت بررسی قرارداشت (نگاه کنید به فصل ۳ و ذیل این فصل).

این اقدام ایالات متحده نشانه افزایش نگرانی درباره قابلیت اعتبار تعهد آمریکا به دفاع از اروپا در برابر حمله شوروی بود، که در مفهوم **بازدارندگی گسترده** منعکس بود. آیا ایالات متحده نگران متحدان اروپایی بود، آیا آمریکا حقیقتاً مایل بود جهت دفاع از اروپای غربی خودش را در معرض خطر نابودی قرار دهد؟ غرض از INF آن بود که تضمین نماید که قوای استراتژیک ایالات متحده نسبت به دفاع از اروپای غربی «وفادار» خواهند ماند.

بعد از تصدی زمام امور توسط رونالد ریگان، چشم انداز استقرار موشکهای هسته‌ای میان برد، موضوعی بحث انگیز شد و یک «نهضت صلح» در دو سوی آتلانتیک پدید آمد، که غرضش ممانعت از استقرار سلاحهای INF و معکوس ساختن مسابقه تسلیحاتی بود.

توان سیاسی نهضت نوظهور صلح تا حدودی بواسطه شعارهای تند و افراطیِ خود دولت جدید تقویت گردید. ترس از اینکه ایالات متحده ممکن است در صورت بروز جنگ هسته‌ای در

---

[1] Intermediate-Range Nuclear Force (INF) Weapons

اروپا، کناری بایستد بالا گرفت وقتی که، ریگان کمی بعد از انتخابش، رهبران اروپا را به وحشت افکند باابراز این سخن که او «می‌توانست تشخیص دهد که کجا می‌توان تبادل تسلیحات تاکتیکی علیه سربازان در میدان نبرد داشت بدون اینکه لازم شود که هیچ یک از قدرتهای بزرگ تکمه ها را فشار دهند.» در اوضاع و احوال تجدید خصومت شوروی – آمریکا، اتحاد شوروی تحریم هم مذاکرات INF و هم گفتگوهای استارت (گفتگوهای تقلیل سلاحهای استراتژیک، که جایگزین سالت در اوائل سالهای ۱۹۸۰ گردید) را برگزید. که البته زمانی بطول انجامید تا اینکه مذاکرات سازنده از سرگرفته شود. بهرحال، مساله INF در ۱۹۸۷ فیصله یافت وقتی که ابرقدرتها موافقت کردند که سلاحها را کاملاً از اروپا بردارند. آنان هرگز قبلاً توافقی برای خلع سلاح واقعی نکرده بود.

در خصوص استقرار INF، دولت ریگان به ادامه برخی از سیاستهای کارتر پرداخت، ولی موضع تهاجمی تری در قبال خواسته های جهانی کشور گرفت. دولت وی این باور را که هر جنگ متعارفی با اتحاد شوروی دوره ای کوتاه خواهد داشت و یا با مذاکره فیصله خواهد یافت و یا به سطح بالاتر مقابله هسته‌ای خواهد رسید را بدور انداخت. در عوض، برنامه ریزی نظامی اینک بر این فرض استوار بود که چنین جنگی، طولانی و قلمروش جهانی خواهد شد. با آنکه قلمرو جنگ در اکناف جهان است، ولی ضرورتاً منجر به یک فاجعه هسته‌ای نمی‌شود. این موضع تهاجمی، تحول مفاهیم دفاعی جدید را در اروپا موجب گردید مانند **نبرد هوا – زمین،** که حمایت نزدیک نیروی هوایی از مانورهای نبرد ارتش را در زمین پیش بینی کرد، شیوه نبردی که بوضوح (از طریق سی.ان.ان) در جنگ خلیج فارس به تصویر درآمد.

ریگان همچنین تمایل مجددی را نسبت به مداخله در نقاط پرآشوب در خارج از اروپا نشان داد، مانند گرانادا و لبنان، و توجه بیشتری را به آمادگی جهت جنگهای کم شدت، چون جنگهای چریکی و حملات تروریستی نشان داد. هدایت کننده تفکرمذکور این تصور و فرض بود که بی ثباتی جهان سوم «هدفهای مغتنمی» را برای اتحاد شوروی فراهم می‌آورد، لذا تهدیداتی را ایجاد می‌کند که باید با آنها از لحاظ نظامی برخورد نمود.

نیروهای متعارفی و پایان جنگ سرد

رئیس جمهور شوروی میخائیل گورباچف، در سخنرانی دسامبر ۱۹۸۸ در سازمان ملل متحد، کاهشهای وسیع یکجانبه را در نیروهای نظامی شوروی اعلام داشت، شامل تقلیل نیرو در اروپای شرقی و در منطقه وسیعتر آتلانتیک تا اورال که خیلی بیشتر از آنچیزی بود که تا همین چندی پیش طراحان نظامی غرب می‌توانستند رویایش را داشته باشند. این اعلام هیجان

انگیز، که بعداً همراه با کاهش یکجانبه توسط کشورهای اروپای شرقی شد، صحنه را برای مذاکرات جدید بین ناتو و پیمان ورشو در خصوص **نیروهای مسلح متعارفی در اروپا** (CFE[1]) فراهم ساخت. در ۱۹۹۲، بعد از مذاکرات طولانی که سابقه‌اش به قبل از مذاکرات CFE میرسید، معاهده جدیدی بمرحله اجرا در آمد که خواستار از میان برداشتن هزاران تانک، توپخانه، نفربر زرهی، زره پوشهای سبک و زره پوشهای سنگینِ مسلح گردید.

در جبهه دیگری، ایالات متحده و اتحاد شوروی در ۱۹۹۰ توافق به توقف تولید سلاحهای شیمیایی کردند و اینکه انبارهای سلاحهای شیمیایی شان را تقلیل قابل توجهی دهند. دو طرف برای بار نخست به مذاکرات دو جانبه درباره سلاحهای شیمیایی در زمان دولت کارتر پرداختند، ولی پیشرفت قابل ملاحظه ای تا ۱۹۸۷ حاصل نیامد، زمانی که اتحاد شوروی تمایلش را به توقف تولید سلاحهای شیمیایی اعلام داشت، اطلاعات قبلاً افشا شده درباره ذخائر سلاحهای شیمیایی را تصدیق کرد، و به درخواست ایالات متحده راجع به بازرسی تن در داد. رئیس‌جمهور بوش بعداً ایالات‌متحده را متعهد به انهدام ذخائر سلاحهای شیمیایی موجود نمود.

کمتر از دو سال بعد، طرفین به قول وزیر امور خارجه به «موافقتنامه پیشروشان» نائل آمدند[چهار]. هر یک از دو طرف نیز وعده کاهش بیشتر را بعد از حصول موافقتنامه چند جانبه ممنوعیت سلاحهای شیمیایی دادند. آن هدف در ۱۹۹۲ با کنوانسیون سلاحهای شیمیایی تحقق یافت، که بیش از ۱۵۰ کشور بدان پیوستند. کنوانسیون از طرفهای معاهده می‌خواهد که سلاحهای شیمیایی و تسهیلات تولید را نابود و صنایع شیمیایی شان را برای بازرسی بین المللی مفتوح نگاه دارند. بهرحال، کنوانسیون عملاً جامعیت کمتری دارد و بازرسی و تایید آن دشوارتر از آنست که متن کنوانسیون حکایت دارد (فیث و گافنی[2] ۱۹۹۴).

قدرت نظامی متعارفی بعد از جنگ سرد

در اوائل ۱۹۹۰ دولت بوش طرح برنامه ریزی دفاعی جدیدی را انتشار داد (که از آن به «راهنمای سیاست دفاعی» یاد می‌شود.) بمنظور تعیین استراتژی نظامیِ لازم جهت مواجه با تهدیداتی که کشور در دوره ۱۹۹۷-۱۹۹۲ با آن مواجه خواهد شد. علیرغم تغییرات مهمی که در وضع نیروی اتحادیه های ناتو و پیمان ورشو، روی می داد، طرح مذکور تداوم رقابت شوروی – آمریکا را پیش‌بینی می‌کرد، و این امر دولت بوش را در معرض انتقادات قرار داد که دولت

---

[1] Conventional Armed Forces in Europe
[2] Feith, Gaffney

نسبت به فرصتهای موجود کنونی نابینا می‌باشد. مثلاً نماینده مجلس، لس آسپین - در آن زمان رئیس کمیته پرقدرت نیروهای مسلح در مجلس نمایندگان - دولت را متهم ساخت که «واقعیتهای جدیدی در جهان هست اما در داخل کشور تفکر جدیدی که مناسب آن باشد وجود ندارد» (همچنین نگاه کنید به ایکل[1] ۱۹۹۰).

طرح برنامه‌ریزی بوش قبول داشت که محیط امنیتی در اروپا بخاطر وقوع تغییرات انقلابی در اروپای شرقی کمتر تهدیدآمیز می‌باشد. لذا دولت در صدد تنظیم موافقتنامه ای با اتحاد شوروی بود تا نیروهای مسلح هر یک از ابرقدرتها در «منطقه مرکزی» اروپا به ۱۹۵۰۰۰ نفر کاهش یابد اما در عین حال به استمرار حضور آمریکا در اروپا بمنظور حفظ منافع خودش و منافع متحدانش تعهد داشت. نیاز به حضور سربازان همیشه بر فرض وجود تهدید نظامی قابل توجهی نسبت به غرب استوار بوده است. منتقدان اینک استدلال می‌کردند که تهدیدی دیگر موجود نیست.

یکسال بعد، در سپتامبر ۱۹۹۱، بوش جهان را متعجب ساخت با اعلام اینکه ایالات متحده تمامی سلاحهای هسته‌ای تاکتیکی را از اروپا و کره و کشتی های جنگی و زیردریائیهای خود برخواهد چید. با وجود این و علیرغم اعلام اینکه اتحاد شوروی «دیگر تهدیدی واقعی» نبود، وی کماکان اصرار ورزید که ۱،۴۰۰ هواپیمای بمب افکن در اروپا جهت امنیت ناتو مورد نیازند. گورباچف نیز از رهبری بوش در خصوص سلاحهای هسته‌ای تاکتیکی پیروی کرد، از اینروی کاهش سطح نیروی نظامی متعارفی و هسته‌ای تاکتیکی مستقر در اروپا را که زمانی مایه وحشت بود بازهم بیشتر کرد.

جنگ خلیج فارس فرصت منحصری را برای ایالات متحده فراهم ساخت تا سلاحها و استراتژیهایی را که طی دهه‌ها برای جنگ طرح کرده بود، اما در اروپا آزمایش نشده بود به محک آزمایش بکشد. عراق مجهز به سلاحهای شوروی بود و تفکر نظامیش بنا بر مکتب شوروی ساخته شده بود. نتیجه جنگ برای عراق مصیبت بار و برای استراتژی نظامی شوروی تحقیرآمیز بود. «مسلماً عراقی‌ها در اجرای طرحهای شورویها و تجهیزات آنها نا لایق بودند، ولی بسیاری از روسها بطور خصوصی هراسشان را از این عدم تناسب بیان داشته و تعجب می‌کردند که تا چه اندازه بهتر از این ممکن بود عمل شود.» (اسنو[2] ۱۹۹۵).

دولت بوش محتاطانه به ترکیب و تلفیق درسهای جنگ چهل و دو روزه خلیج فارس پرداخت. که به نظر بسیاری طلایه ای بود برای تجدید نقش ژاندارم جهانی ایالات متحده که از

---

[1] Ikle
[2] Snow

زمـان ویتـنام بی اعتبار شده بود، و با فروپاشی اتحاد شوروی که کمتر از یکسال بعد از پیروزی خلـیج (فارس) حاصل گردید به تعدیل و تطبیق آن دست زد. در اوائل ۱۹۹۲، **نیویورک تایمز** پـیرامون تعبـیری جدیـدو عملـی از راهنمای سیاست دفاعی پنتاگون گزارشی داد،که «جهت و مسـیر کشـور را بـرای قرن بعدی تعیین نماید.» طرح جدید اساس را برای یک «**نیروی پایه**» مرکـب از ۱/۶ میلـیون سـرباز فعـال موظـف قرار می داد (مقایسه شود با ۲/۱ میلیون در زمان حاضـر). نـیروی پایـه علـیه هفـت احـتمال بالقوهٔ جنگ آتی، دفاع خواهد نمود: دفاع لیتوانی و لهسـتان از تهـاجم روسیه، جنگ علیه عراق و کره شمالی در پی حمله به همسایگان، مداخلات کوچکتر در پاناما و فیلیپین، و دفاع در برابر یک ابرقدرت نوظهور توسعه‌طلب.

تـز اصـلی راهـنمای سیاسـت دفاعـی ایـن بود که ایالات متحده باید مانع از ظهور یک ابرقدرت رقیب گردد. ایالات متحده تفوق نظامی اش را حفظ خواهد کرد که قادر به «بازداشتن رقـبای بالقوه از حتی تصور داشتن نقش منطقه ای بزرگتر یا نقش جهانی باشد.» (نقل شده در گـیل من[1] ۱۹۹۲ b). طرح مذکور ادعا کرد که هر کشوری «دفاع مدرن، ظرفیت صنعتی و فنی و یـک پایـه جمعیتـی قـابل توجـه را » ترکیـب کند قابلیت ایجاد یک تهدید جهانی را خواهد داشـت، از اینروی نتیجه گرفت که آلمان و ژاپن ممکن است روزی بصورت رقبای نظامی ایالات متحده در آیند.

راهنمای سیاست دفاعی اولیه در ایالات متحده و خارج جنجال فراوانی را برانگیخت. (اگـر چـه سندی محرمانه است، مطالبش با درزدادن به مطبوعات فاش شد، مکانیسمی معمول کـه توسـط طـرفداران و مخالفـان تغیـیرات سیاسـی در کـنگره، بوروکراسی، و کاخ سفید بکار مـی‌رود،) بسیاری از مطالب قطعیِ بحث انگیزش تا زمانی که برنامه ریزان دفاعی چند ماه بعدتر طـرح را نهایی کنند تغییر یافت یا حذف گردید. عبارت «تنها ابرقدرت» از جمله آنهایی بود که حـذف گـردید. معذلـک، طـرح جدیـد خواسـتار برتری نظامی آمریکا جهت تداوم نقش رهبری کشـور و عمـل بـه عـنوان معیـن و کمـک کننده به اقدام جمعی بود. در طرح جدید «تنها یک کشـور کـه بـه اندازه کافی قوی باشد که بطور قاطع عمل کند می‌تواند رهبری را جهت تشویق دیگران به مقاومت در برابر تجاوز تامین کند.» در طرح آمده است که: «در سالهای ۱۹۳۰ اقدام دسـته جمعی به شکست انجامید زیرا هیچ نیروی قدرتمندی علاقمند نبود که رهبری را بعهده گـیرد کـه پشـت سـرش کشورهای کمتر قدرتمند برای مقابله با فاشیسم گرد آیند. این امر در

---
[1] Gellman

خلیج (فارس) انجام گرفت زیرا ایالات متحده علاقمند و قادر بود که رهبری را ایفا کند (نقل شده در گیل مان a ۱۹۹۲).

علیرغم انتقادات معطوف به پیشنهاد **نیروی پایه** (برای مثال نگاه کنید به کوفمان[1] ۱۹۹۲)، آن بصورت طرح اصلی نظامی دولت بوش برای عصر بعد از جنگ سرد در آمد. ایالات متحده اکنون نه کمتر از گذشته آماده برای وقایع احتمالی نظامی بود. کولین پاول، رئیس ستاد مشترک ارتش، از طرح نظامی جدید دفاع کرد. وی در مجله **امور خارجی** نوشت «ایده مرکزی در استراتژی [نوین نظامی ملی] تغییر از تمرکز به جنگیدن یک جنگ جهانی به تمرکز به امور قریب الوقوع منطقه ای است». «هنگامیکه ما با یک تهدید معلوم، واحد، جامع – اتحاد شوروی – مواجه بودیم می‌توانستیم برآن تهدید به عنوان معیار در استراتژی، تاکتیک سلاح، و بودجه‌مان ... تمرکز کنیم [اکنون] ما باید بر قابلیت‌های نیروهای مسلحمان جهت مواجهه با گروهی از تهدیدات و نه فقط یک تهدید واحد متمرکز بشویم.» (پاول[2] ۱۹۹۳-۱۹۹۲)

بیل کلینتون وعده «بررسی از ریز تا درشت» دقیقی از وضع دفاعی کشور و نیازمندیهای لازم جهت تامین احتیاجات و تهدیدات آینده را داد. حتی قبل از اینکه بررسی کامل گردد، دولتش کاهش مصارف نظامی را اعلام کرد که فشاری بر خواسته‌های پنتاگون وارد آورد. صرفنظر از این، بررسی از ریز تا درشت، از طرح نیروی پایه بوش انحراف فاحشی نداشت. نیروهای فعال نظامی بموجب پیشنهاد کلینتون از ۱/۶ میلیون نفر به ۱/۴ میلیون کاهش می‌یافت و سطح نیروی لازم برای مواجهه باتهدیدی از مناطق شوروی سابق تقلیل پیدا کرد، ولی توجه بوش به جنگهای منطقه ای همچنان باقی بود. بموجب طرح کلینتون، از نیروهای ایالات متحده خواسته می‌شود که دو جنگ منطقه‌ای در سطح و میزان جنگ خلیج فارس را تقریباً بطور همزمان بجنگند. لذا این بررسی تاکید بر نیروهای بسیار مجهز و آموزش دیده بمنظور مواجهه سریع و بدون هشدار قبلی با وقایع منطقه‌ای کرد. بررسی مذکور همچنین پیش بینی کرد که نیروهای آمریکایی باید قادر به جنگ در این نزاعها بدون انتظار حمایت عمده از متحدان ایالات متحده باشند. هزینه این طرح چقدر خواهد بود؟ طرح کلینتون در اصل مصارف دفاعی تا سال ۱۹۹۹ را جمعاً بمبلغ ۱/۲ تریلیون دلار پیش‌بینی کرد جهت پشتیبانی ده لشکر فعال نیروی زمینی، یازده ناو هواپیمابر فعال و سیزده اسکادران هواپیمای جنگنده نیروی هوایی، و سه لشکر سپاه تفنگداران دریایی. فقدان اجماع درباره نقش نظامی در نظم

---

[1] Kaufmann
[2] Powell

(بی‌نظمی) نوین جهانی پرسش‌هایی را پیش آورد که آیا این تعداد خیلی زیاد یا خیلی کم است. «لیبرالها حیرت زده و خشمگین بودند وقتی رئیس جمهور کلینتون گفت که دیگر کاهش بیشتری از آنچه در بررسی از ریز تا درشت آمده، انجام نخواهد گردید. بسیاری از رهبران نظامی، در عین حال، بر آن بودند که از آنها خواسته شده که برای تهدیدات در جهانی هنوز خطرناک بدون داشتن منابع کافی آماده باشند.» (گراهام و هاریس ۱۹۹۴؛ همچنین نگاه کنید به کوهن ۱۹۹۳؛ موریسون، تسیپیس، وایسنر۱۹۹۴؛ تونلسون ۱۹۹۳؛ زاخیم و رانی ۱۹۹۳)[1].

حتی با احتساب بهای بالای کنونی، مصارف نظامی براساس دلار ثابت (غیرتورمی) بطور مشخصی طی سالهای زمامداری بوش و اوائل کلینتون تنزل یافت. (بودجه ۱۹۹۵ کلینتون پیشنهاد ۲۵۸ بیلیون دلار را برای مصارف دفاعی کرد، مقایسه شود با بیش از ۳۰۰ میلیون دلار در ۱۹۹۰). بدنبال پیروزی جمهوریخواهان در انتخابات کنگره در ۱۹۹۴ که در آن اولویتهای دفاعی باردیگر اهمیت برجسته ای یافت – کلینتون قول داد که ۲۵ بیلیون دلار دیگر به برنامه مصارف چند ساله اش اضافه نماید. با وجود این، تردیدها درباره «آمادگی» و «مؤثر بودن»، برنامه‌ریزی دفاعی را دچار وقفه ساخت. همچنین، این نگرانی که ایالات متحده ممکن است به وضع به اصطلاح «نیروهای تهی» سالهای ۱۹۷۰ باز گردد (هاریگان ۱۹۹۴)، زمانیکه در پی «عارضه ویتنام» نیروهای مسلح ظاهراً منابع بسیار معدودی برای آموزش مناسب داشتند.

مفاهیمی مانند «آمادگی» و «مؤثر بودن» منوط به تفسیرات متفاوت می‌باشند و بنابراین مشروط به جدل سیاسی بین طرفداران و مخالفان وکلای مدافع امور دفاعی است (وضعیتی که به خاطر آسیب پذیری متصور کلینتون در خصوص امور دفاعی تشدید شد.) (کوفمان ۱۹۹۴؛ کورب[2] ۱۹۹۵).

بطور مشابهی، این عوامل بیانگر وضع «نیروهای تهی» دوره بلافاصله بعد از ویتنام می‌باشند (که همچنین منوط به تفسیرات متفاوت است) که ضرورتاً با مسائلی که ایالات متحده در عصر بعد از جنگ سرد با آن مواجه است ارتباط پیدا نمی‌کند. (زایمکه ۱۹۹۳). آنچه به اطمینان می‌تواند گفته شود اینست که محدودیتهای منبع مالی که اینک در برابر ایالات متحده است ناگزیر تاثیری بر وضع نظامی آینده کشور خواهد داشت. دولت کلینتون بر آن شد تا بر آمادگی جاری و روحیه سربازان به هزینه برنامه های مدرنیزه کردن سلاحها تاکید بگذارد.

---

[1] Graham, Harris, Cohen, Morrison, Tsipis, Wiesner, Tonelson, Zakheim, Raney

[2] Korb

درستی و صحت درازمدت آن گزینش هنوز باید به محک آزمایش در آید. (نگاه کنید همچنین به رُم[1] ۱۹۹۲).

استنباط و برداشت از تهدیدات خارجی به عنوان مساله استراتژی کوتاه مدت، در بررسی از ریز تا درشتِ کلینتون صریحتر است. برای مثال، منتقدان ابراز تردید کردند راجع به احتمال بروز دو جنگ منطقه ای که: (۱) بطور همزمان روی دهد؛ (۲) بدون هشدار قبلی باشد؛ (۳) تهدیدی جدی علیه امنیت ملی محسوب گردد و معهذا نزاعهایی باشد که متحدان ایالات متحده بر کنار بودن از آن را انتخاب بنمایند. آنها همچنین یادآور شدند که نیروی نظامی ایالات متحده، حالت آمادگی و سطح مصارف نظامی اش بسیار بیشتر از هر ترکیبی از خصمهای خارجی است که بتوان تصور نمود. عاقبت الامر، منتقدان این فرض را مورد تردید قرار دادند که نزاعهای آینده بهمان شیوه جنگ خلیج فارس خواهد بود. در عوض، آنها پیش بینی مداخله انساندوستانه، مقابله با تروریسم و سایر اشکال دخالتهای نظامی ناشی از نزاع قومی سیاسی و گسترش سلاحهای متعارفی بسیار مجهز تکنولوژیک و سلاحهای هسته‌ای را کردند(پنج).

آنطور که یک تحلیل گر متذکر شد، مشکل اساسی اینست که: «ایالات متحده دارای دشواری ناشی از سلطه فکری و نهادی جنگ سرد می‌باشد.»

«با آنکه اعلام کرده‌ایم که مقابله‌جویی ایدئولوژیک خاتمه یافته و شعارها و احساسات سیاسی‌مان را متناسب با آن ساخته ایم. ولی ما به طور بنیادی وضع نظامی خود را دگرگون نساخته ایم. سیاست دفاعی دیگر دشمن خاصی را مشخص نمی‌کند بلکه رویهمرفته خودش را آماده برای جنگ در معیار بالا در هر جایی از جهان با اطلاع کوتاه‌مدت می‌کند، چنانکه گویی ما هنوز درگیر مقابله هسته‌ای می‌باشیم. ضروری است تشخیص بدهیم که اضطراریترین مشکلات امنیتی امروز نمی‌تواند با شیوههای سنتی مقابله فیصله یابد.» (استاین برنز ۱۹۹۵،۵)

نیروی نظامی و مقاصد سیاسی

بحثهای برنامه‌ریزی جنگ متعارفی در اینجا و دکترین استراتژیک بعداً در این فصل حکایت دارد که غرض از زور نظامی آمریکا در درجه اول بازدارنده بوده است: بازداشتن دیگری از کاربرد نیروی نظامی.

علاوه بر بازدارندگی، نیروهای نظامی آمریکا جهت **تغییر** رفتار سایرین نیز بکار رفته است. مثالهایی از اتکای آمریکا به این ابزار نفوذ، تاکتیک مدرن **دیپلماسی قایقهای توپدار را** نشان می دهد. در پی تهاجم شوروی به افغانستان در ۱۹۷۹، ایالات متحده (با مصر) گشت

---

[1] Romm

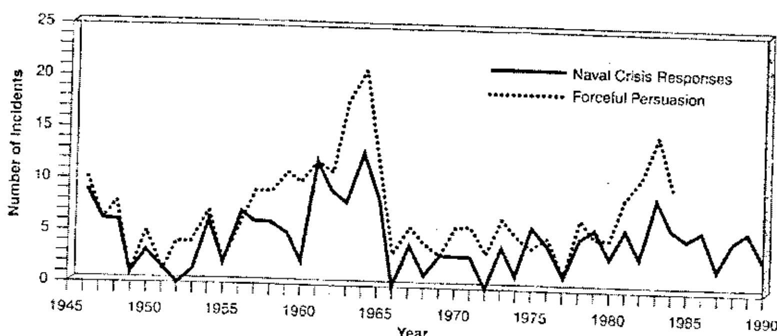
های نیروی دریایی در اقیانوس هند را افزایش دادند علامتی به اتحاد شوروی که تهاجمش را بجانب غرب توسعه ندهد. در ۱۹۹۳ ایالات متحده یک ناو تاسک فورس (نیروی موظف) را در مدیترانه مستقر ساخت بمنظور تحذیر دیکتاتور لیبی معمر قذانی از حمله به سودان. در همان سال ایالات متحده به مانورهای دریایی در دو جانب تنگه هندوران دست زد به امید ارعاب چریکهای چپ گرا فعال در آمریکای مرکزی و بازداشتن کوبا، نیکاراگوا و اتحاد شوروی از حمایت از آنان. در ۱۹۸۹ سربازان بیشتری از ایالات متحده به پاناما اعزام شدند پس از آنکه ژنرال مانوئل نوریه گا نتایج انتخابات پاناما را مورد بی اعتنایی قرار داد، علامتی به نوریه گا که ایالات متحده ممکن است دست به اقدامات بیشتری بزند. و در ۱۹۹۴ ایالات متحده سی و پنج هزار سرباز به خلیج فارس فرستاد بمنظور بازداشتن صدام حسین از انجام مانورهای خصمانه که ممکن بود که پیش درآمدی بر از سرگیری جنگ بر سر کویت باشد. در این موارد و بسیاری موارد دیگر، عملکرد دیپلماسی قایقهای توپدار بخاطر هدفهایی غیر از حفظ امنیت فیزیکی کشور یا متحدانش بود. در عوض، غرض نفوذ گذاشتن بر رفتار دیگران بود.

نمودار ۱-۴ شدت و کثرت این نمایش قدرت کمتر از جنگ – ترغیب قهری – را طی چهار دهه از ۱۹۴۶ تا ۱۹۸۴ نشان می دهد. داده ها حاکی از آن است که ایالات متحده بطور ماهرانه، مطمئناً قریب سیصد بار تهدید به استفاده از نیروی نظامی جهت نفوذ بر تصمیمات سایر دولتها کرده است(شش). نمودار همچنین به دو نقطه اوج در دیپلماسی قایقهای توپدار آمریکا بعد از جنگ جهانی دوم اشاره دارد، یکی از ۱۹۵۷ تا ۱۹۶۵، دومی از ۱۹۸۴-۱۹۸۱. فاصله بین آنها مقارن با جنگ ویتنام است و بعد از آن، یک دوره خودداری از کاربرد زور که عصاره آن در عبارت «عارضه ویتنام[1]» نهفته است.

اطلاعات منظم در خصوص موارد تلاشهای ترغیب قهری از ۱۹۸۴ در دسترس نمی‌باشد، ولی این موضوعی است که بوضوح و به کرات در اعمال نفوذ جهانی ایالات متحده روی می‌دهد.

---

[1] Vietnam Syndrome



نمودار ۱-۴ استفاده از نیروی نظامی برای مقاصد سیاسی ۱۹۹۰ - ۱۹۴۶

داده ها پیرامون استفاده از افراد نظامی در پاسخ به وقایع و بحرانهای بین المللی که تا پایان جنگ سرد روی داد موید آن نظر است. اینها در دومین خط در نمودار ۱-۴ ترسیم شده که چگونگی کثرت استفاده از افراد تفنگداران دریایی و نیروی دریایی ایالات متحده را در پاسخ به بحرانها از ۱۹۴۶ تا ۱۹۹۰ مشخص می‌سازد. داده‌های بحران، مرکب از ۲۰۷ پاسخ، محدودترند از آنهائیکه بموجب ترغیب قهری روی داده‌اند، چه این داده‌ها مقید به مواردی می‌باشند که متضمن استفاده از کشتیها یا واحدهای سپاه تفنگداران دریایی بودند[هفت]. معذلک این نتیجه‌گیری موید آن است که سیاست گذاران بکرات و بطور یکسانی در تعقیب اغراض سیاسی متوسل به زور کمتر از جنگ شدند.

مداخله نظامی

حفظ اهمیت و حضور نظامی در خارج از کشور و آرایش نیروی ترغیبِ قهری دو عنصر گزینهٔ مداخله‌جویانه موضع سیاست خارجی جهان‌گرایانه امریکا می‌باشند. مورد سومی مداخله نظامی مستقیم است. اینجا نیز، یکنواختی بارزی در تمایل فرماندهان کل آمریکا به مداخله در امور دیگران موجود است. در هشت مورد برجسته، در کره (۱۹۵۰)، لبنان (۱۹۵۸)، ویتنام (۱۹۶۲ یا ۱۹۶۵ بسته به تعریف شخص)، جمهوری دومی نیکن (۱۹۶۵)، گرنادا (۱۹۸۳)، پاناما (۱۹۸۹)، عراق (۱۹۹۱)، و هائیتی (۱۹۹۴)، ایالات متحده آشکارا با نیروی نظامی در کشور دیگری برای رسیدن به هدفهای سیاست خارجیش مداخله کرد. سایر موارد مداخله نظامی را نیز می‌توان جستجو کرد، امّا، اینها بخصوص پنج تای نخست بیش از هر چیز دیگر مستحق بر چسب «مداخله جویانه» می‌باشند که بطور گسترده‌ای جهت توصیف سیاست خارجی آمریکا در دهه های بعد از جنگ جهانی دوم بکار رفته است.

اگر بنا بر اندازه نیروها حساب کنیم، گرانادا کوچکترین عملیات بود که فقط ۱۹۰۰ سرباز مهاجم آمریکایی را در عملیاتی درگیر ساخت که با مقاومت نیروی نظامی محلی ۱۲۰۰ سرباز باضافه تقریباً ۷۰۰ کارگر ساختمانی مسلح کوبایی روبرو شد. مورد لبنان از لحاظ میزان دومی بود، که ۱۴۰۰۰ سرباز آمریکایی را درگیر کرد در آنچه اساساً یک مداخله بدون خونریزی بود. هائیتی در ردیف سوم است، با ۲۰۰۰۰ نفرات آمریکایی که نفرات سایر کشورها در یک هجوم بدون خونریزی بدانها پیوستند. مداخلهٔ دومی نیکن در ردیف چهارم قرار دارد، با حضور ۲۲۰۰۰ سرباز و چند فعالیت جنگی از سوی نیروهای آمریکایی. سپس پاناما می‌باشد، با نیروی تهاجمی ۲۴۰۰۰ نفری که مواجه با برخی مقاومتها شد ولی تلفات اندکی داشت. البته کره و ویتنام بسیار بزرگتر بودند.

از لحاظ صرف تلفات،میزان تلفات جنگ کره افزون بر تعداد سربازان درگیر در ماجرای دومی نیکن به تعداد ۱۱۰۰۰ نفر بود. و در مورد ویتنام، جائی که در زمانی تقریباً ۵۵۰۰۰۰ سرباز درگیر بودند، یادواره سربازان کهنه کار در ویتنام، در میدان مال در پایتخت کشور، خاطره بیش از ۵۸۰۰۰ آمریکایی را گرامی می دارد که جان خود را در مداخله‌ای که طی دو دولت جمهوریخواه و دو دولت دمکراتیک ادامه یافت از دست دادند.

مداخله در خاورمیانه در ۱۹۹۰، که منجر به جنگ خلیج فارس گردید، در بسیاری از موارد مستقل از دیگران است. سربازان آمریکایی بیشتری نسبت به ویتنام به آنجا فرستاده شدند (۷۵۰۰۰۰ سرباز از ایالات متحده و سایر کشورها که ائتلافی را علیه عراق تشکیل دادند) معذلک تلفات معدودی در این جنگ با تکنولوژی مجهز وارد آمد و جنگ فقط چهل و سه روز بطور انجامید. علاوه برآن، این نخستین مداخله آشکار از زمان جنگ جهانی دوم بود که از رضایت، اگر نه حمایت بلاشرط، اتحاد شوروی بهره مند بود. از اینروی نمونه روشنی از امنیت دسته جمعی بود، که تایید شورای امنیت سازمان ملل متحد علیه یک متجاوز را به نیابت از سوی جامعه جهانی به همراه داشت. همچنین مانند پاناما، مداخله با عبارات ضدیت با کمونیست توجیه نگردید.

انگیزه ضد کمونیستی در کره، لبنان، ویتنام، جمهوری دومی نیکن، و گرانادا مشهود بود. علیرغم این - برچسب مداخله گری که در پی آن آمد – چگونه می‌توان تعداد بسیار زیادتری از وضعیتهای جنگ سرد را توضیح کرد که در آن انتظار می‌رفت که ایالات متحده مداخله کند اما تصمیم به عدم آن گرفت؟ این وضعیتها از جمله شامل، مثلاً تصمیم ایالات متحده بود که فرانسه را در هند و چین در ۱۹۵۴ حمایت نکند وقتی که آنها در دین‌بین‌فو[1]

---

[1] Dien bien Phu

مواجـه با شکست شدند و **عدم تمایل** آمریکا جهت استفاده از نیروی نظامی آشکار برای برکنار کـردن رژیم چپ گرای ساندنیستیا از قدرت در نیکاراگوا در سالهای ۱۹۸۰، چگونه می‌توان این حقایق را با داغ ننگ مداخله‌جویانه سازش داد؟

پاسخ تنها می‌تواند در منابع چندگانه سیاست خارجی آمریکا یافت شود، که در فصل ۲ رئـوس آن بـیان گـردید و بـه تفصـیل در فصولی که بعداً می آید مورد بررسی قرار می‌گیرد. با وجـود این چندین قرینه همبسته بر الگوی رفتار مداخله جویانه ایالات متحده حاکم است، ولی تضـاد بیـن بسـیاری از مداخلات **بالقوه** و تعداد **واقعی** ممکن بخاطر حضور عوامل مانع شونده تشـریح گـردد. عامل مهم در گزینش عدم مداخله نیاز متصور به استفاده از سلاحهای هسته‌ای، حضـور قبلی سربازان شوروی، عدم نزاع مسلحانه، نبود درخواست خاص برای مداخله، یا تمایل رئـیس جمهـور بـوده اسـت بـه اینکه بگذارد سایر عناصر تشکیل دهنده ساختار تصمیم گیری (مانـنده کـنگره) یـک تصمیم به مداخله را وتو نمایند (تیلما[1] ۱۹۷۳). ولی «در آن مواردی که تصـور وجـود تهدیـد کمونیسـتی بـود و هنگامـی که هیچ یک از سایر فشارهای محدود کننده عملیاتـی نـبود، مداخله ... دنبال می‌گردید.» (تیلما ۱۹۷۳؛ همچنین نگاه کنید به تیلما و وان وینگـن[2] ۱۹۸۲؛ تـیلما ۱۹۸۹). از ایـنروی ضـدیت با کمونیست عامل مهم و وادار کننده اگر نه تعیین کننده بود.

نظـر بـه ایـن نتیجه گیری، نابودی کمونیسم و عدم چالش شوروی منطقاً منجر به این انـتظار مـی‌گـردد کـه مداخلـه جویی آمریکا امری مربوط به گذشته است - در حالیکه بوضوح مساله این نیست. غرض از «عملیات سبب عادلانه[3]» آن گونه که مداخله ایالات متحده در پاناما خوانـده شد - به کلام سفیر ایالات متحده در سازمان ملل متحده «حفظ جان آمریکائیان، دفاع از دمکراسـی در پانامـا، مـبارزه با حمل و نقل مواد مخدر، و حفظ تمامیت معاهده پیمان پاناما» بـود. بطور خلاصه، غرضش دفاع از منافع آمریکا بود. در قضیه خلیج فارس، رئیس جمهور بوش به هدف عالیتری توسل جست، دفاع از یک دولت ضعیف دربرابر طرحهای تجاوزکارانه غارتگری مانـند هیتلر، ولی معدودی آن را باور دارند، چه نگرانی برای دسترسی به نفت خاورمیانه محرک ایالات متحده و دیگران بود. باردیگر، دفاع از منافع آمریکا بطور برجسته‌ای نمایان است.

فقـدان چالشـی واضـح نسـبت بـه ایـالات مـتحده از زمان امحاء کمونیسم دست دولت کلینـتون را بسـت، چـون در پی توجیه این بود که چه منافعی ممکن است مداخله در خارج را

---

[1] Tillema

[2] Van Wingen

[3] Operation Just Cause

واجب نماید. دولت با حساسیت نسبت به اتهامات منتقدانش که در سومالی در پی استفاده از زور بدون دیپلماسی بود و در بسنی دیپلماسی بدون زور، در پی مداخله (Intervasion) در هائیتی و اعزام سربازان به خلیج فارس در ۱۹۹۴، تمایزی را بین منافع «حیاتی» و «مهم» قائل گردید. دفاع از دمکراسی در هائیتی، متضمن یک منفعت «مهم» بود. در موارد منافع «مهم»، ژنرال جان شالی کاشویلی[1]، رئیس ستاد مشترک توضیح داد. «ما در درجه اول علاقمند به استفاده از قدرت نظامیمان برای مقاصد ترغیب قهری در دفاع از دیپلماسی مان می‌باشیم.» ترغیب قهر آمیز یعنی: کاربرد زور کمتر از جنگ.

تئوری واقعگرایی سیاسی دولتها را وادار می‌کند که جهت حفظ منافعشان اقدام نمایند. از اینروی مداخله در خارج باید نه چیزی غیر منتظره و نه سزاوار سرزنش محسوب گردد. شایان ذکر است که تکرر مداخله ایالات متحده از زمان پایان جنگ سرد کم نشده است. جورج بوش سربازان ایالات متحده را حداقل هشت بار طی دو سال آخر تصدی اش در کاخ سفید به خارج اعزام داشت، و کلینتون رکورد این تعداد را پشت سرگذاشت طی دو سال نخست زمامداریش، این الگو خیلی زیاد شبیه رفتار مداخله جویانه اوائل قرن بیستم بنظر می‌رسد، بخصوص طی دوره دولت وودرو ویلسون (نگاه کنید به چکیده ۱-۳) که سپیدهٔ دیگر از عصر جدید دیگری بود. پس به وضوح، منافع، شاخصهٔ اساسی و قانع کننده برای رفتار مداخله جویانه ایالات متحده است، نه فقط در ایام جنگ سرد بلکه همچنین قبل و بعد از آن[هشت].

مداخله انساندوستانه

تجربه جنگ خلیج فارس در امنیت دسته جمعی شور و اشتیاق برای استفاده از سازمان ملل متحد را به عنوان ابزار **پاسداری صلح** (نگاه داشتن طرفهای درگیر جدا از هم) و هم **اجرای صلح** (تحمیل فیصله ای به منازعین) برانگیخت. سه سال بعد از عملیات طوفان صحرا، بیشتر از هفتاد هزار سرباز که کلاه خود آبی با علامت ملل متحد را به سر دارند در هیجده عملیات صلح ملل متحد به هزینه سالانه ای متجاوز از ۳ بیلیون دلار مشارکت دارند. «برخی از این عملیات و بیشتر سربازان در آرام ساختن منازعات داخلی و تامین کمک انساندوستانه اشتغال دارند، موقعیتهایی که در اصطلاح ملل متحد معروف است به موقعیتهای «اضطراری پیچیده سیاسی[2]»، معدودی (مستلزم) اجرای صلح، با اختیار مجاز بودن استفاده از نیروی

---

[1] John Shalikashvili

[2] Complex Political Emergencies

قهری به موجب فصل هفتم منشور ملل‌متحد می‌باشند (کروکر[1] ۱۹۹۴). ایالات متحده از جمله حامیان مشتاق بسیاری از این عملیات بوده، که منافعش را تامین می‌کردند. بهرحال آخرالامر، پذیرش مشتاقانه چند جانبه گرایی ناپدید گردید. علی الخصوص، گرایش دولت کلینتون به چند جانبه گرایی با تجربه ایالات متحده در سومالی به عنوان بخشی از نیروی چند جانبه تضعیف شد، انگونه که در فصل ۳ بطور مختصر بررسی کردیم.

دولت بوش در اواخر ۱۹۹۲ مبتکر مداخله چند جانبه در سومالی گردید که بنام «عملیات اعاده صلح» معروف است، با این امیدواری که فرجی از قحطی برای هزاران گرسنه سومالی بیاورد. پیش از آن مسئول «عملیات تامین آسایش[2]» بود، ابتکاری چند جانبه بمنظور حمایت از مردم کرد در عراق از مرگ و نابودی در دست صدام حسین. هردوی این تلاشها متمایز از دیگر مداخلات بودند در جهت تامین اغراض انساندوستانه، نه آشکارا مقاصد سیاسی.

در ژوئیه ۱۹۹۴ دولت کلینتون دست به مداخله انساندوستانه دیگری زد، عملیات اعاده صلح[3]، در رواندا، جائیکه صدها هزار آواره با شرایط غیر قابل تحمل در پی ماهها نسل کشی و خونریزی شدید مواجه بودند. کمی بعد از آن رئیس جمهور سابق جیمی کارتر، گذر مطمئن رهبران نظامی هائیتی به پاناما را مذاکره کرد، که راه را برای نیروی چند ملیتی به رهبری ایالات متحده جهت بازگشت رئیس جمهور منتخب هائیتی، ژان‌برتراندآریستید[4] به قدرت هموار ساخت. با خلاص شدن هائیتی از دست رژیم نظامی، عملیات اعاده دمکراسی نیز در پی رفع سوء استفاده از حقوق بشر بود که بر مردم تحمیل شده بود.

درست همانطور که اشتیاق برای چند جانبه گرایی بدنبال کوشش موفق امنیت دسته جمعی در خلیج فارس دنبال شد. پشتیبانی برای مداخله انساندوستانه به عنوان شیوه‌ای جهت مقابله با نزاع قومی و داخلی که در سراسر جهان بعد از جنگ سرد شیوع یافت بالا گرفت. این امر همچنین طبعاً از «پیروزی» آشکار لیبرالیسم ویلسونی در خاتمه جنگ سرد نشأت می گرفت که مادر فصل ۳ آن را بررسی کردیم. آنگونه که یک تحلیلگر خاطر نشان ساخت، «مداخله جویی جدید ریشه هایش در تمایلات دیرین سیاست خارجی آمریکا قرار دارد، شوق و شور مذهبی، حیرت و آشفتگی هنگامیکه جهان از قبول انتظارات آمریکا و مطابقت با آن امتناع می‌ورزد و باوری که برای هر مشکلی راه حلی فوری سهل وجود دارد، (استدمن[5] ۱۹۹۳-

---

[1] Crocker

[2] Operation Provide Comfort

[3] Operation Support Hope

[4] Jean-Bertrand Aristide

[5] Stedman

۱۹۹۲). از اینروی مداخله جویی جدید این آگاهی را که مداخله در جنگ داخلی امری مشروع در امنیت بین المللی است را با احساس جهادگرایی جهانگرایانه لیبرال ترکیب نمود.»

هرچقدر که مداخلات انساندوستانه قابل ستایش باشند یک رشته از سئوالات بغرنج اخلاقی، حقوقی و سیاسی را مطرح می سازند، چه سطحی از رنج و مصیبت انسانی لازم است قبل از اینکه مداخله ضروری گردد؟ اگر مداخله جهت تشفیه رنج انسانی در سومالی و روندا ضروری باشد، پس چرا در سایر جاها، سودان – سریلانکا ـ کامبوج – لیبریا – تاجیکستان که مصائب بی شمارند، جائیکه فقر، قحطی، خشونت قومی و رفتار غیر انسانی حکومتها نسبت به مردمشان در بی نظمی جدید جهانی بطور روزمره روی می دهد، ضروری نیست؟ آیا اعاده نظم و قانون دلیل موجهی برای مداخله است؟ برای حفظ دمکراسی یا ترویج دمکراسی؟ چه تکالیفی و برای چه مدت، مداخله‌کننده باید ثمربخشی هدفهای منظور نظر را تضمین کند[ته۱]؟

حاکمیت در حقوق و سیاست بین الملل اصلی اساسی است که حاکی از غیر قابل تجاوز بودن سرزمین یک دولت، عدم دخالت سایرین، و اقتدار بر مردم تحت حکومت می‌باشد. سازمان ملل متحد نیز مبتنی است بر تساوی حاکمیت اعضایش، و بند ۷ ماده ۲ منشور خصوصاً مقرر می دارد که هیچ چیز در این منشور نباید بنحوی تفسیر شود که اجازه دخالت در اموری را بدهد که در حوزه صلاحیت داخلی دولتهای عضو می‌باشد. با وجود این بسیاری از محققان حقوقی باور دارند که «مداخله انساندوستانه از لحاظ حقوقی مجاز است در مواردی که یک حکومت رفتار بسیاری بدی با مردمش دارد که به وجدان بشریت بنحو فاحشی ضربه وارد می‌گردد.»

«از این منظر، مداخله انساندوستانه در عراق و سومالی «نمایانگر پیروزی حقوق بین‌المللی بر حاکمیت ملی است که غرضش حفظ حقوق بشرِ بنیادیِ شهروندان در هر کشوری[۱] است.» (جوینر ۱۹۹۳؛ همچنین نگاه کنید به دووال و اومار ۱۹۹۴؛ جوینر ۱۹۹۲)[۲]. علاوه بر آن، تایید هردوی مداخلات در سومالی و کردستان توسط سازمان ملل متحد مشروعیت بیشتری به عملیات و نقش سیستم ملل متحد در آن بخشید.

زمانی که پاسداران صلح ملل متحد نهایتاً در اوائل ۱۹۹۵ از سومالی عقب نشستند، با مراجعت کامیونها و تانکهایشان به سمت ساحل تحت حمایت تفنگداران دریایی آمریکا، روشن گردید که پذیرش اولیه مداخله انساندوستانه نابجا بوده است، زیرا ملاحظات سیاسی اهمیت

---

۱ رفتار گزینشی در خصوص مداخله انساندوستانه و یک بام و دو هوای توسل به آن بی‌اعتباری باور حقوقدانان را مشخص کرده است. آیا وجدان بشریت نسبت به شکنجه و آزار و کشتار فلسطینی‌ها هنوز آزرده نشده است؟ – م

2 Joyner, de Wall, Omaar

بیشتری تا امور اخلاقی یا حقوقی دارند. این عملیات بیش از دو بیلیون دلار هزینه داشت و جان بیش از یکصد نفر پاسدار صلح منجمله بسیاری از آمریکائیان را گرفت. با وجود این، شواهد بارز اندکی وجود داشت که چیزی بجز رفع نگرانی گرسنگی انسانی بدست آمده باشد،(ده) و آن تراژدی، نیز احتمالاً تکرار می‌گردد چون گروههای متنازع در سومالی بار دیگر زور را به عنوان اسلحه ای در منازعات مرگبار مداومشان بکار خواهند برد(یازده). در همین حال تلفات انسانی بطور نسبی کماکان رو به افزایش بود، ولی بنظر می رسید جامعه بین المللی در پاسخگویی فلج است. از اینروی اشتیاق اولیه برای مداخله انساندوستانه به عنوان وسیله ای جهت رفع رنج انسانی و تصحیح خطاهای یک حکومت علیه مردمش رو به خاموشی گذاشت. بی علاقگی دیرین در ایالات متحده نسبت به سازمان ملل متحد، (گرگ[1] ۱۹۹۴)، این طرز تفکر تغییر یافته را تقویت نمود. این دیدگاه فعلاً آشفته، در زمان **عملیات حمایت از امید،** مختصراً چنین بود، آنگونه که یک مقام ارشد مسئولیت عملیات امداد روندا متذکر گردید: «آمریکائیان با نقشه‌ها و وعده‌های جامع آمدند که هر چیزی را درست کنند، بمحض اینکه وارد شدند، شروع به سخن درباره خلاص شدن و خروج کردند.» (نقل شده در آر. اسمیت c ۱۹۹۴)(دوازده).

تحریم‌ها: راه میانه

طی یک هفته‌ای که تانکهای عراقی در اوت ۱۹۹۰ وارد کویت شدند، جامعه جهانی در اقدام نادری از ابراز وحدت از طریق شورای امنیت ملل متحد، تحریمات اقتصادی شدیدی را بر عراق تحمیل نمود که شامل قطع ارسال محمولات نفتی عراق و همچنین سایر اشکال تجارت بود. دو سال بعد در مه ۱۹۹۲ در پی بروز جنگ در بسنی – هرزه گوین، شورای امنیت بار دیگر تحریمات اجباری را این بار علیه صربستان و مونته نگرو برقرار نمود. و در مه ۱۹۹۳ شورای امنیت ممنوعیت فروش نفت و سلاح به هائیتی را مقرر داشت که در آن زمان هنوز تحت رهبری رژیم نظامی بود. دخالت ایالات متحده در هر یک از این اقدامات معلوم بود. در عراق و یوگسلاوی سابق تحریمات یکجانبه را خودش شروع کرده بود قبل از اینکه تلاشهای چندجانبه آغاز گردد. آمریکا همچنین حمایت نمود (البته نه از جان و دل [ورلیق[2] ۱۹۹۳]) از تحریمات تجاری تحمیل شده علیه هائیتی توسط سازمان دولتهای آمریکای (OAS) در نوامبر

[1] Gregg
[2] Werleigh

۱۹۹۱ در کوششی جهت برکنار کردن حکومت نظامی که نخستین حکومت منتخب دمکراتیک هائیتی طی بیست و نه سال را سرنگون کرده بود.

این اشتیاق برای تحریمات چندجانبه که در پی جنگ سرد مشهود بود تا حدودی به خاطر جستجو برای ابزار جدید نفوذ سیاست خارجی، در محیط داخلی قابل توضیح است که مشخصه آن حمایت محدود از گزینشهای نظامی می‌باشد. تحریمات - که به عنوان اقدامات عامدانه حکومت برای وارد کردن محرومیت اقتصادی بر دولت یا جامعهٔ هدف، از طریق محدودیت یا توقف روابط اقتصادی معمول تعریف می‌شود (لیتون – براون[1] ۱۹۸۷) اغلب به عنوان جانشینی نسبت به زور نظامی محسوب می‌گردد که به دولت بانی اجازه می دهد که خشم خود را در قبال برخی اعمال خاص ابراز و رفتار دولت هدف را تغییر دهد. از اینروی تحریمها راه میانه ای بین اقدام دیپلماتیک نسبتاً آرام، از یک طرف، و مداخله شبه نظامی قهری یا مداخله نظامی پنهانی، از طرف دیگر می‌باشد.

استفاده از تحریمها چیز تازه ای نیست. ایالات متحده یک بازیگر اصلی در دوسوم بیش از یکصد اقدام تحریم بین جنگ جهانی اول و ۱۹۹۰ بوده است. در هر چهار تا از پنج تای اینها، ایالات متحده مؤثراً خودش اقدام کرد، با تنها حمایت جزیی از جانب سایر دولتها یا سازمانهای بین المللی (الیوت[2] ۱۹۹۳، ۳۳). آنچه بعد از پایان جنگ سرد بدیع است ترجیحی است جهت چند جانبه گرایی (که بهرحال، ممکن است، حداقل در ایالات متحده زودگذر باشد).

منشور ملل متحد همیشه تحمیل تحریمهای چند جانبه علیه مقصرین بین المللی را مجاز دانسته است. ولی این امر بندرت انجام یافته است. تحریمات بکار رفته علیه رژیمهای اقلیت سفید پوست در رودزیا در ۱۹۶۶ و آفریقای جنوبی در ۱۹۷۷، تنها ابتکارات چند جانبه توسط ملل متحد می‌باشند که بین پایان جنگ جهانی دوم و اقدام علیه عراق در ۱۹۹۰ اتخاذ گردید (لوپزو کورترایت[3] ۱۹۹۳). مشکل در تامین توافق وسیع برای اقدام، بخصوص در دوران جنگ سرد مشهود بود، و وظیفه دشوار مشابهی در حفظ نظم و انتظام میان دولتهای تحریم کننده طی دوره تحریم بیانگر قلّت اقدامات چند جانبه است. مثلاً در مورد عراق، تحریم ها بعد از جنگ خلیج (فارس) باقی ماند تا رعایت دستورات ملل متحد را تضمین کند، که مستلزم بازرسی بعد از جنگ از امکانات تسلیحاتی عراق و برچیدن تاسیسات تسلیحاتی هسته‌ای، شیمیایی، و بیولوژیکی بود. ایالات متحده مدافع اصلی اجرای آن الزامات بود ولی دیگران که

---

1 Leyton-Brown
2 Elliott
3 Lopez, Cortright

بخاطـر تحـریمها زیـان می دیدند (ترکیه، اردن، و مجارستان و آنهائی که میل داشتند مبادلات بازرگانـی عـادی را از سـرگیرند، که از آن استفاده می‌بردند (مانند فرانسه، چین و روسیه) بطور شدیدی ناآرام گردیدند.

خوشـبختانه بـرای سیاسـت خارجی ایالات متحده، صدام حسین دو لشگر از گارد نخبه ریاسـت جمهـوری را در اکتبر ۱۹۹۴ در مرز کویت مستقر کرد، ظاهراً با اعتقاد به اینکه نمایش حسـاب شده زور نظامی سبب خواهد شد که ائتلافی که وی چهار سال پیش با آن روبرو شده بـود در خصـوص موضوع تحریم (بویژه صادرات نفت) از حمایت خود داری ورزد، بجای اینکه با بحـران جدیـدی روبـرو گردد. این نیرنگ نظامی شکست خورد موقعی که ایالات متحده، بعد از اسـتقرار قـوای اضافی در کویت و عربستان سعودی، موقعیت را جهت جلب حمایت مجدد برای تداوم تحریمها مغتنم شمرد.

غرض از تحریمها علیه عراق طی سالها تغییر یافت از اجبار عراق به ترک کویت تا ایجاد نارضـایتی داخلی کافی جهت سرنگونی صدام‌حسین (الاند[1] ۱۹۹۳)، که هیچیک بوقوع نپیوست (در واقـع، صـدام ثابت کرد که نه تنها با صلابت در کنترل عراق باقی است بلکه همچنین عراق یـک نـیروی نظامـی‌توانمـند باقی ماند) و مسائل بغرنجی را مطرح ساخت. آیا تحریمها مؤثرند؟ قربانیان آنها چه کسانی می‌باشند؟

تعییـن مؤثـر بـودن تحـریمها دشوار است، چه ارتباط بین فشار اقتصادی و تغییرات در رفـتار سیاسـی یـا نظامـی بـندرت مسـتقیم مـی‌باشـد (کریستینسن و پاورز[2] ۱۹۹۳). حتی در آفـریقای جنوبـی – جائـیکه طـی مـدت دو دهه فشارهای اقتصادی بر رژیم اقلیت سفید اعمال گـردید تـا خاتمـه ای بـه سیسـتم جدائـی نـژادی *آپارتاید* بدهد و راه جدیدی را برای حکومت اکثریت سیاه پوست فراهم نماید (که اکنون اتفاق افتاده است)

تعییـن دقـیق نقشـی کـه تحریمهای اقتصادی در پایان این بازی ایفا کرد دشوار است، بهرحال، تحلیلگران عموماً موافقت دارند که تحریمها مهم اگر نه تعیین کننده بودند (نگاه کنید به مثلاً به دیویس،۱۹۹۳ مینتر ۱۹۸۷– ۱۹۸۶؛ ولی مقایسه کنید با دوکسی[3] ۱۹۹۰).

کوبا موردی است که تحریم اقتصادی دچار شکست گردید. ایالات متحده تحریمها را بر رژیـم کاسترو بعد از اینکه قدرت را در ۱۹۶۰ بدست گرفت تحمیل کرد. تحریمها آغاز گردید با قطـع مـیزان شـکر مجـاز وارداتـی بـه ایالات متحده تحت سیستم سهمیه و بعداً تحریمها را به

[1] Eland
[2] Christiansen, Powers
[3] Davism Minter, Doxey

ممنوعیت کامل در خصوص تمامی تجارت با کوبا توسعه بخشید. ایالات متحده سپس کشورهای دیگر را تحت فشار گذاشت که راه وی را دنبال کنند. اهدافش دوگانه بودند. ابتدائاً در پی برکنار ساختن حکومت کاسترو بود. با شکست در آن، از تقریباً ۱۹۶۴ به بعد، هدف سدکردن انقلاب کاسترو و مداخله جویی کوبا در آمریکای مرکزی و جنوبی و آفریقا بود. بهرحال، مقصود عمده کلاً به بالا بردن هزینه برای بقای کوبا و توسعه یک کشور سوسیالیستی و دنبال کردن یک تعهد بین المللی محدود گردید" (روکا[1] ۱۹۸۷).

چندین عامل مؤثر در توانائی کوبا به تحمل فشار ایالات متحده بود. پشتیبانی اتحاد شوروی از کوبا خصوصاً مهم بود، ولی ناتوانائی ایالات متحده در ترغیب متحدانش به کاهش تجارت و سرمایه گذاری در کوبا همچنین تاثیری برجسته داشت، همانگونه که رهبری فرّهی و حمایت مردمی از کاسترو حائز اهمیت بود. زمانیکه حمایت شوروی از کوبا پایان گرفت، ایالات متحده تلاشش را برای سرنگونی کاسترو از طریق تحریم اقتصادی دوچندان ساخت. (این امر بسیاری را در بقیه جهان رنجانید، که ایالات متحده را در ملل متحد با رد کردن صریح تحریمات آمریکا سرزنش کردند.) با وجود این، کاسترو در قدرت باقی ماند، و بر آن شد که ایالات متحده را وادار سازد که «مابه ازائی بدهد» برای طرحش، با اجازه دادن به تعداد زیادی از کوبائیهای ناراضی که به فلوریدا مهاجرت کنند، جائیکه حکومتهای ایالتی و فدرال باید از آنها مواظبت کنند.

آنگونه که مورد کوبا نشان میدهد، تحریمها اغلب دچار شکست می گردند چون سایر دولتها آنها را اجرای نمی کنند. طی جنگ سرد بخصوص، کمک اقتصادی و نظامی جبران کننده توسط اتحاد شوروی، کوششهای ایالات متحده را خنثی می ساخت. شواهد منظم در خصوص استفاده از تحریمها از زمان جنگ جهانی اول دلالت دارند که ایالات متحده به هدفش فقط در یکی از سه مورد دست یافته است (الیوت ۱۹۹۳، ۳۴، همچنین نگاه کنید به هوفبائر، شات، و الیوت[2] ۱۹۹۰). توفیق بیشتر محتمل است هنگامی که هدف معتدل باشد، هدف از لحاظ سیاسی بی ثبات باشد، اقدام کننده و هدف معمولاً دارای روابط دوستانه بوده و تجارت نسبتاً زیادی با هم داشته باشند، تحریمها سریعاً و قاطعانه تحمیل گردد، و اقدام کننده قادر به پرهیز از تحمّل هزینه بالا باشد (الیوت ۱۹۹۳)، روشن است که نیل به این شرایط دشوار است اگر چه غیرممکن نمی‌باشد.

قربانیان تحریم چه کسانی هستند؟ مسلماً نه صدام حسین– نه رهبران نظامی در هائیتی یا طبقه حاکمه در صربستان. رهبران سیاسی در جوامع تحت تحریم ممکن است

---

[1] Roca
[2] Hufbaier, Schott

حقیقتاً از فشار تحریم اقتصادی خارجی بهره مند گردند. یک دلیل اینست که پاسخِ معمول به اجبار اقتصادی اوج گرفتن احساس ملی گرایی می‌باشد. یک ذهنیت دفاعی (گاوگاری را بدور خود بچرخانید جهت مواجه با دشمنانی که می آیند)، که مقاومت را در دولت هدف برانگیخته و رهبران را تشویق می‌کند که تمامی سختی‌ها را به خارجی‌ها منتسب نمایند. مثلاً در مورد صربستان تحریمات «سبب تقویت ناسیونالیستهای افراطی گردید – درست آنهائیکه هدف تحریم از میان برداشتن آنان بود.بسیاری از تحلیلگران معتقدند که تحریمهای غرب علیه یوگوسلاوی مبتنی بر فرضیات غلطی بود که فشار اقتصادی رئیس جمهور صربستان اسلو بودان میلووسویچ را متقاعد خواهد ساخت که خواستار صلح شود، هنگامیکه در حقیقت زندگانی سیاسی‌اش ممکن بود به تداوم جنگ [بستگی داشته بود]» (کریستینسن و پاورز ۱۹۹۳؛ همچنین نگاه کنید به وود[1] وارد ۱۹۹۳).

غیر نظامیان بیگناه اغلب آنانی هستند که بیشترین صدمه را از اجبار اقتصادی می بینند. در واقع، «معمای اخلاقی اصلی ناشی از تحریمها اینست که هرچه بیشتر آنها مؤثر باشند، احتمال اینکه صدمه به آنهایی بزنند که کمترین مسئولیت را برای اعمال نادرست و کمترین توانائی را برای وارد کردن تغییرات دارند؛ غیر نظامیان، بیشتر است» (کریستینسن و پاورز ۱۹۹۳). کمک انساندوستانه (مواد غذائی و دارو) نوعاً از تحریم تجاری معاف می‌باشند، اما در رژیمهای استبدادی رهبران سیاسی قادرند که کالاهایی که عرضه کمتر دارند را تبدیل به امری جهت تامین نیازهایشان بنمایند. از اینرو صدام حسین اطمینان پیدا کرد که ارتشش محرومیت نبیند، حتی با وجودی که تحریم اقتصادی تلفاتی به مردم عراق بطور عموم وارد آورد. بطور مشابهی رژیم نظامی هائیتی با استفاده از رشوه و فساد استمرار جریان کالا را تضمین نمود. در همین حال، تحریم سازمان دولتهای آمریکائی، اگر چه هیچگاه بطور جدی اعمال نگردید، مؤثر بر افزایش تعداد آوارگان هائیتی گردید. شگفت اینکه، نگرانی از جریان هجوم مهاجران هائیتی به ایالات متحده کمک کرد در برانگیختن عزم دولت کلینتون که تحریم را بسود مداخله نظامی ترک گویدتا هائیتی را از شر رهبران نظامی اش خلاص و آریستید را به ریاست جمهوری هائیتی باز گرداند.

علیرغم این سابقه ناروشن از توفیق و معمای لاینحلی که افزایش رنج قربانیان بیگناه بوجود می آورد، تحریمات کماکان به عنوان ابزار سیاست خارجی بکار خواهند رفت – بخصوص در مواردی، مانند یوگوسلاوی سابق، جائیکه ایالات متحده (وسایرین) نوعاً بی علاقه به استفاده آشکار از نیروهای نظامی بودند، تحریمها اگر چیزی دیگر نداشته باشد دارای ارزش سمبولیک

[1] Woodward

هستند: آنها به مخاطبین خارجی و داخلی عزم به اقدام قاطعانه – اما کمترازجنگ رانشان می دهند (الاند ۱۹۹۳؛ لیندسی[1] ۱۹۸۶). چون موانع داخلی و بین المللی در مورد استفاده از زور مضاعف می‌شود، سمبلها ارزشمندتر می شوند. در همین حال، رشد و تنوع در الگوهای تجارت و امور مالی بین المللی و سایر تغییرات در اقتصاد سیاسی جهان تعداد هدفهای آسیب پذیر نسبت به اجبار یکجانبه اقتصادی را کاهش داده است، از اینرو بر اهمیت تحریمهای چند جانبه که سازمان دادن و حفظ آن مشکلتر می‌باشد افزوده است (الیوت ۱۹۹۳).

مداخله کردن یا مداخله نکردن؟

آیا نقشی برای مداخله نظامی آمریکا در نظم (بی نظمی؟) نوین جهانی وجود دارد؟ آیا هنوز ایالات متحده منافعی دارد که به بهترین نحو بتواند از طریق مداخله پیش ببرد؟ آیا فهرست منافع از زمان جنگ سرد وسیعتر یا محدودتر شده است؟ اگر ایالات متحده مداخله می‌نماید، آیا می‌تواند در این مسیر بقای خودش را تضمین کند آنگونه که دولتهای بزرگ طی تاریخ انجام داده اند (لوتو اک[2] ۱۹۹۴b)؟ یا آیا هزینه های سیاسی داخلی راجع به درگیری طولانی مدت بر منافع سیاست خارجی می چربند؟

در واقع دامنه دیدگاهها در خصوص این سئوالات وسیع است – که حکایت هم از فقدان اصول سازمان دهنده برای سیاست امنیت ملی آمریکا در شرایط عدم تهدید شوروی دارد و هم اختلاف عقاید میان جامعه سیاسی آمریکاراجع به منافع و تهدیدات موجود در جهان بعد از جنگ سرد. از اینروی، آنگونه که در تحقیق اخیر از سیاست مداخله جویانه مورد انتظار مذکور افتاد، «دامنه نظرات درباره آنچه می بایست (اگر چنین چیزی باشد) مداخله را برانگیزد بسیار زیاد است؟

- برخی از انزوا جویان جدید استدلال می کنند که در حال حاضر و در آینده مورد انتظار، تهدیدات خارجی نسبت به منافع آن اندازه بزرگ نیست که مداخله را توجیه کند.
- سایرین اقداماتمان را محدود به گامهائی می‌کنند که مستقیماً بر دستور کار تنگ نظرانه داخلی تاثیر بگذارد، مثلاً با مجبور ساختن ژاپن که کالا و خدمات آمریکایی بیشتری را بخرد.
- با وجود این بعضی مداخله را جهت ایجاد جهانی باثبات و مرفه

---
[1] Eland, Lindsay
[2] Luttwak

می‌خواهند که باور دارند بزرگترین فرصت را برای صلح و رفاه در داخل فراهم می‌کند.

• آخر الامر، تعدادی معتقدند که باید برای ترویج ارزشهای آمریکائی، دمکراسی و حقوق بشر، و همچنین تشفی رنج قربانیان نزاع‌های قومی و ممانعت از «پاکسازی قومی» مداخله نمائیم. حتی اگر تأثیر امنیتی مستقیمی بر ایالات متحده نداشته باشد (بروکز و کانتر ۱۹۹۴-۲۳-۲۲)[سیزده]

می‌توان با اعتماد پیش بینی کرد که حل اختلافات عقاید ذاتی در این مواضع ثانوی نسبت به ابزار سیاست خارجی آمریکا به سهولت بدست نخواهد آمد، چه آنها بازتاب دهنده همان مباحث دیرین درباره آرمانگرایی و واقعگرایی، قدرت واصول، انزوا جویی و بین المللی گرایی هستند که تفاوتها در باب اهداف سیاست خارجی آمریکا را آشکار می سازد آنگونه که در فصل ۳ دیدیم. فزون بر این، چون مداخله نظامی متعارف تنها یک عنصر از سیاست امنیت آمریکاست، جای شگفتی نخواهد بود اگر ما افکار و تجویزهای گوناگون مشابهی را بیابیم که مربوط به نقش سلاحهای استراتژیک در سیاست امنیت ملی آمریکا می شوند، که اکنون ما بدان می‌پردازیم.

دکترین استراتژیک در گذشته و حال: سلاحهای هسته‌ای به عنوان ابزار اجبار و بازدارندگی

صبح روز ۶ اوت ۱۹۴۵ ساعتهای هیروشیما روی عدد ۸/۱۵ متوقف شدند، هنگامیکه در برق کور کنندهٔ اسلحه ای واحد و سایهٔ ابر قارچ مانندش عرصه بین المللی از حالت موازنه قوا تبدیل به سیستم موازنه وحشت گردید. هیچ واقعه دیگری اثری آنقدر اساسی و هیجان انگیز بر تغییر در سیاست جهانی نداشت.

ایالات متحده از اوت ۱۹۴۵ از سلاحهای اتمی به سبب خشم استفاده نکرده است، ولی درسراسر جنگ سرد، درپی کسب اهرم چانه زنی با اتکای زیاد به نیروی هسته‌ای به عنوان ابزار دفاع استراتژیک (دفاع از سرزمین مادری) بود و به عنوان ابزاری جهت دفاع از منافعش در هر جائی که باشد" (گادیس ۱۹۸۸ – ۱۹۸۷). مورد اخیر متضمن تمایلش نه فقط به تهدید بلکه حقیقتاً استفاده از سلاح هسته‌ای بود. حتی امروز سلاحهای هسته‌ای کماکان اهمیت برجسته ای در طرح سیاست امنیت ملی آمریکا دارد. آنگونه که پنتاگون در گزارش ۱۹۹۳ خود راجع به نقش و ماموریت نیروهای نظامی آمریکا بعد از جنگ سرد اظهار داشت، نیروهای هسته‌ای «به حقیقت شیوهٔ زندگی ما را حفظ می‌نمایند».

برداشتهای متغیر از واقعیتهای جهانی، دکترین استراتژیک آمریکا را طی نیم قرن گذشته تعیین کرده است. آنگونه که رهبران کشور با سئوالاتی از اینگونه مواجه بوده اند: با سلاحهای هسته‌ای چه باید کرد، درباره آنها چه باید کرد، و چگونه مانع از استفاده دیگران از آنها شد. برای سهولت تحلیل، استراتژی آمریکا را می‌توان به سه دوره تقسیم کرد: نخست دوره انحصار اتمی آمریکا (۱۹۴۹ – ۱۹۴۵)؛ دوم دوره برتری استراتژیک آمریکا (۱۹۴۹ تا تقریباً ۱۹۶۰)، و سوم گذر از اجبار به بازدارندگی و از هدف قرار دادن ضد ارزش تا ضد نیرو (۱۹۹۱ – ۱۹۶۱). یک دوره نهائی - دوره کاهش هسته‌ای - به دنبال پایان جنگ سرد نیز از لحاظ تحلیلی قابل تشخیص است و در قسمت آخر این فصل مورد بررسی قرار خواهد گرفت؛ موقعی که کنترل سلاح را به عنوان عنصر سیاست امنیت ملی تشریح خواهیم نمود.

دکترین استراتژیک در ایام انحصار اتمی آمریکا

بذر قرن اتمی در ۱۹۳۹ کاشته شد هنگامیکه ایالات متحده دست به *پروژه منهاتان* زد، برنامه ای در حد فاصل علوم و تکنولوژی بمنظور ساخت یک اسلحه برتر که بتواند بطور موفقیت آمیزی در جنگ بکار رود.

ج. رابرت، اوپنهایمر، فیزیکدان اتمی که لابراتوار لوس آلماس، نیومکزیکو را در زمان ساخت بمب اتمی اداره می‌کرد،خاطرنشان ساخت که«ماهمیشه درنظرداشتیم که اگر[بمبهای اتمی] مورد نیاز باشند آنها مورد استفاده قرار خواهند گرفت.» از اینروی اساس منطقی برای یک استراتژی مبتنی بر، و پرورده شده بوسیلهٔ، آرزوی در اختیار داشتن ابزار فوق العاده انهدام که با آن بتوان با دشمن رفتار نمود، ایجاد گردید. تصمیم رئیس جمهور ترومن[1] که بمب اتمی بر روی هیروشیما افکنده شود، و سه روز بعد بر روی ناکازاکی، حاصل رشد آن تفکر بود. ترومن در استدلالش گفت، «وقتی شما با یک حیوان درنده سروکار دارید باید با او مثل یک حیوان درنده رفتار کنید.»

چرا ایالات متحده بمب را بکار برد، که دو شهر ژاپن را منهدم کرد و جان متجاوز از یکصد هزار نفر را گرفت؟[چهارده] توضیح رسمی ساده است: بمب فرو افکنده شد «بخاطر اینکه به جنگ در کوتاه ترین مدت ممکن پایان دهد و از تلفات عظیم انسانی که در غیر اینصورت با آن مواجه بودیم اجتناب گردد» (استیمسون و باندی[2] ۱۹۷۴). اینکه آیا بمب برای خاتمه دادن به جنگ ضروری بود، موضوعی مورد اختلاف باقی می ماند، بخصوص چون هیروشیما و

---

[1] Troman

[2] Stimson, Bundy

ناکازاکـی عمدتـاً هدفهـای غیر نظامی بودند نه نظامی(پانزده) (برنستاین[1] ۱۹۹۵). مورخان تجدید نظر طلب (مثلاً آلپه رو و تیز[2] ۱۹۸۵، ۱۹۹۵) قبول دارند که محرک اصلی پشت سر استفاده از بمـب جلوگـیری از توسـعه نفـوذ بعد از جنگ اتحاد شوروی در خاور دور بود و نه آرزویی برای حفـظ جـان آمریکائـیان. یـک تفسـیر مشابه معتقد است که ایالات متحده می خواست رهبران شـوروی را بـا قـدرت مهیـب ایـن اسـلحه تحـت تاثیر قرار دهد و همچنین آمریکایی‌ها به بهره برداری از مزیتی که این اسلحه به آنها می‌داد تمایل داشتند.(شانزده)

صرفنظر از اغراض حقیقی، استفاده از ابزار اتمی انهدام جمعی علیه ژاپن خارج از قواعد اسـتراتژی نظامـی سـنتی بـود. قبل از دسترسی به سلاحهای اتمی، ابزار جنگ عمدتاً به عنوان وسـایلی بـرای مقاصـد کوتاه برد نظامی نگریسته می شدند. اینک بهر حال، به عنوان ابزار چانه زنـی دیپلماسـی و حفـظ صلح نیز محسوب می شوند. این تغییر و دگرگونی بسیار مهم است: و آغـاز عصـری را مشـخص ساخت که در آن ابزار جنگ جهت اغراض روانی تعیین رفتار دیگران (منجمله متحدان وقت – در این مورد – اتحاد شوروی) بکار می‌رفت.

طـی دوره انحصار اتمی آمریکا، مفهوم *اجبار* (شلینگ[3] ۱۹۶۶) توصیف گر دیدگاه جدید آمـریکا نسـبت بـه سـلاحهای هسته‌ای است. آنها برای جنگیدن بکار نخواهند رفت بلکه بیشتر برای اینکه دیگران را وادار به انجام کاری کنند که در غیر اینصورت ممکن نبود انجام دهند. از ایـنقرار سـلاحهای هســته‌ای مترادف با خود استراتژی دیده می شوند (سامرس[4] ۱۹۸۹)، شیوه غائی ترغیب قهری مشهور به «دیپلماسی قهری» است(جورج ۱۹۹۲).

رئـیس جمهورترومـن و وزیر جنگ هنری ال. استیمسون[5] بر روی سلاح جدید بمنظور وسـیله فشـاری جهـت اخـذ قبولـی از اتحـاد شـوروی طبق شرایط آمریکا جهت فیصله مسائل باقـیمانده جـنگ، بخصـوص در اروپـای مرکزی و شرقی حساب می‌کردند. ترومن می‌توانست با اطمینان مدافع «بردن از طریق ارعاب» و مواجهه با «شوروی با مشت آهنین و زبان تند» باشد، زیرا ایالات متحده به تنهائی صاحب بزرگترین ارعاب کنندهٔ همه آنها – یعنی بمب بود.

استیمسـون ترغیـب شـد که ایالات متحده باید «از بمب جهت بیرون راندن شوروی از

---

[1] Bernstein
[2] Alperovitz
[3] Schelling
[4] Summers
[5] Henry L. Stimson

اروپـای شـرقی اسـتفاده نمـاید» (نقـل شده در لافبر[1] ۱۹۷۶). اگرچه وی بزودی موضعش را بر عکس مـی‌نمـاید، غرائـز نخستینش جهت دهندهٔ تفکر استراتژیک آمریکا طی این دورهٔ تعیین کنـنده مـی‌گـردد؛که دسـتورالعمل NCS ۶۸ نهایتاً تجسم آن بود. این تذکاریه، «افزایش قدرت نظامی آمریکا و توانائی نظامی متحدان در صحنه کارزار را هم از لحاظ سلاحهای هسته‌ای و هم سـلاح‌هـای مـتعارف توجـیه کـرد، بـا توضیح اینکه هرگاه تهدیدی نسبت به موازنه بین المللی قـدرت بـروز کند ایالات متحده می‌تواند به آن پاسخ دهد.» (گادیس ۱۹۸۸ – ۱۹۸۷). چنانچه ضروری باشد، بمب نیز ابزاری است که می‌تواند مورد استفاده قرار گیرد(هفده).

دکترین استراتژیک تحت شرایط برتری هسته‌ای

انحصار در خصوص سلاحهای اتمی که ایالات متحده زمانی از آن بهره برد جای خود را در ۱۹۴۹ بـه برابـری داد، وقتی که اتحاد شورووری نیز بمب را بدست آورد. معذلک این تصورکه دشـمنان آمریکارامـی‌تـوان وادار سـاخت کـه در برابر خواسته های آمریکا از طریق ارعاب اتمی سرتسـلیم فرود آورند، بصورت شاخصهٔ استراتژی سدبندی آیز نهاور در آمد، بخصوص آنگونه که توسط معمار اصلیش وزیر امور خارجه جان فاستر دالس مورد نظر بود. دالس در پی شکل دادن مجـدد بـه اسـتراتژی سدبندی حول سه مفهوم: عقب راندن، لبه پرتگاه، و تلافی وسیع بود، که همه آنها بر مفید بودن مفروض سلاحهای هسته‌ای به عنوان ابزار دیپلماسی قهری استوار بود.

عقب راندن[2] معرف مردود دانستن سدبندی انفعالی در برابر گسترش نفوذ کمونیستی و در عـوض «عقـب راندن» پرده آهنین با آزاد سازی مناطق تحت سلطه کمونیستی بود. دالس مـتعهد گـردید کـه ایـالات متحده عقب راندن را به مورد عمل خواهد گذاشت – نه اینکه فقط وعده آن را بدهد – با بکار بردن تمامی ابزار لازم جهت کسب رهائی اروپای شرقی».

دولـت آیزنهاوربـر آن بـود کـه تفـوق اسـتراتژیک آمریکا سیاست **لبه پرتگاه**[3] را میسر خواهـد سـاخت. در تعـریف ایـن مفهـوم، دالس توضیح داد که چگونه قدرت هسته‌ای می‌تواند جهت اغراض سیاسی مهار گردد:

> شـما بـاید از فرصـت هـا جهـت صلح بهره برداری کنید، درست همانطور که در جنگ اغتـنام فرصـت می‌کنید. برخی می گویند که ما به آستانه جنگ آورده شدیم. البته ما به آستانه جـنگ آورده شـدیم. توانائـی نزدیک شدن به لبه جنگ بدون ورود در جنگ هنری لازم است... اگـر شـما بکوشـید که از آن فرار کنید. ولی اگر ترس از رفتن به لبه پرتگاه داشته باشید، باخته

---

[1] Lafeber
[2] Rollback
[3] Brinkmanship

ایـد. ما نباید بدان مستقیماً بنگریم... ما تا لبه پرتگاه گام برداشتیم و به سیمای آن خیره شدیم. ما اقدامی بزرگ را انجام دادیم. (دالس ۱۹۵۲، ۱۴۶)

بطور خلاصه لبه پرتگاه، استراتژی رفتار با شوروی بود، با استمرار فشار بر تهدید نابودی هسته‌ای در یـک مقابلـه جویـی، دالس توضیح داد، سلاحهای اتمی «آنگونه که من می گویم، مـورد اسـتفاده قرار خواهند گرفت، آنها دارند بیشتر و بیشتر سلاح متعارف می‌شوند و جایگزین آنچـیزی مـی‌شـوند کـه قـبلاً سلاح متعارف خوانده می شد». بر خلاف هاری ترومن، که در آن زمان «بمب اتمی را به عنوان ابزار وحشت و اسلحه چاره نهائی می‌نگریست، دوایت آیزنهاور، آن را بـه عـنوان جـزء جدائـی ناپذیر از دفاع آمریکا می‌دانست، و در عمل، اسلحه استفاده نخست» (روزنبرگ ۱۹۸۳).

بـرای مـتقاعد سـاختن دشـمنان بـه ایـنکه ایـالات مـتحده مـتمایل بـه عملی ساختن تهدیداتـش مـی‌باشـد، دولت آیزنهاور دکترین *تلافی*[1] *وسیع* را اعلام داشت (که به آن برچسب «نگـاه نـو» زده شـد تـا آن را از اسـتراتژی ترومـن مشـخص نمـاید). این، استراتژی سلاحهای هسـته‌ای **نابودکنـــنده** و در پی فراهم آوردن «حداکثر بازدارندگی با هزینه قابل تحمل» بود با تهدیـد بـه انهـدام وسیع چیزهائی که در نظر رهبران شوروی بیشترین ارزش را داشت – مراکز جمعیتـی و مراکـز نظامـی – صـنعتی. تلافی وسیع از انگیزه‌های همزمان دولت آیزنهاور نشات گرفـت که هم صرفه جوئی در هزینه بنماید و هم این تصور ذهنی را بچالش بطلبد که سیاست خارجـی آمـریکا تـا حـد زیادی بصورت انفعالی نسبت به ابتکارات کمونیستی درآمده بود. دیگر سـدبندی محـدود بـه تلافـی نسـبت بـه اقدامات محلی کمونیستی نخواهد بود. در عوض، خودِ مراکـز قـدرت کمونیسـتی را هدف قرار داده و جهت نیل به اهداف سیاست خارجی بکار خواهد رفت.

علـیرغم تهدیداتـی که در چنین مواضع جسورانه ای وجود داشت، سابقه تاریخی دلالت دارد بـر اینکه دولت آیزنهاور – مانند ترومن –بیشتر اوقات محتاط بود. آنگونه که در فصل سوم دیدیـم، بجـز معـدودی تهدیـدات کـه در گفـتهٔ تندش ابراز گردید، مانند وعده کمک نظامی به آنهائیکه علیه حکومت شوروی در مجارستان در ۱۹۵۶ قیام کردند، حقیقاً چیزی به مرحله اجرا در نـیامد ایـالات مـتحده گاهـی تهدید به استفاده از سلاحهای هسته‌ای کرد (روست ۱۹۸۹)، ولـی هرگـز تهدیـدات را عملی نساخت. اعتقاد به مفید بودن سلاحهای هسته‌ای، به عنوان ابزار دیپلماسـی قهری در سالهای ۱۹۵۰ تعیین گردید، و ایالات متحده بنحوی هنرمندانه استراتژی اجبار را تعقیب نمود.

---

[1] Massive Retaliation

تحول دکترین استراتژیک

تغییر جهتی که در اواخر سالهای ۱۹۵۰ از اجبار به سوی استراتژی بازدارندگی آغاز گردید، براحتی در دولتهای کندی و جانسون قابل تشخیص است. یک دلیل برای این دگرگونی، قابلیت استراتژیک رو به رشد اتحاد شوروی بود. شناخت و تمیز سیاست گذاران از آسیب پذیری ایالات متحده در مقابل حمله هسته‌ای نیز دلیل دیگری بود. توسعه و تولید موشکهای بالیستیک قاره پیما (ICBM)[1] بخصوص موجب اعلام خطر بود، چون ایالات متحده اینک خودش را همان اندازه نسبت به حمله شوروی آسیب‌پذیر می دید که اتحاد شوروی نسبت به ضربه ایالات متحده. در آن روزی که شوروی [بمب را] به عنوان یک ابزار و نیز وسیله پرتاب آن را بدست آورد، مشاور کندی - جرج بال (۱۹۸۴) - متذکر گردید: «بمب ارزش نظامی‌اش را از دست داد و صرفاً بصورت وسیله خودکشی متقابل در آمد... [چون] اهداف سیاسی‌یی که با هزینه های تبادل هسته‌ای همه جانبه متناسب باشد وجود ندارد.»

کندی ضروری دید که جهان را نسبت به واقعیت استراتژیک جدید آموزش دهد و با هشدار نسبت به خطراتش در سخنرانی ۱۹۶۱ در برابر مجمع عمومی ملل متحد گفت:

> امروز هر ساکن این سیاره باید روزی را در نظر آورد که این سیاره دیگر قابل زندگی نباشد. هر مرد، زن، و کودک زیر شمشیر اتمی داموکلس بسر می برد، که با ظریفترین رشته آویخته است، که می‌تواند در هر لحظه ای بواسطه تصادف، اشتباه محاسبه، یا دیوانگی قطع شود. سلاحهای جنگ باید منسوخ گردد قبل از اینکه ما را منهدم نمایند.
>
> بشر دیگر درباره سلاحها به عنوان اینکه عارضه یا علت تنش هستند بحث نمی‌کند. صرف وجودِ سلاحهای جدید، دهها میلیون بار پرقدرت تر از هر چیزی که تاکنون جهان بخود دیده، و تنها با دقایقی فاصله از هر هدفی بر روی زمین – مایه وحشت، اختلاف و بی اعتمادی است.

از اجبار به بازدارندگی

بازدارندگی بمعنای برحذر داشتن خصم از کاربرد زور است با متقاعد ساختن وی که هزینه های چنین اقدامی بر منافع بالقوه اش می چربد، به عنوان یک امر عملی، بازدارندگی استراتژیک، تهدید به کاربرد سلاحهای انهدام وسیع است که در صورت استفاده هزینه های سنگین غیرقابل قبولی را بر سرزمین اصلی خصم متجاوز وارد می سازد. جهت تضمین اینکه چنین هزینه‌ای بتواند ایجادگردد، *قابلیت ایراد ضربه دوم* ضروری است. این بدان معنی است که نیروهای استراتژیک تهاجمی باید توانائی تحمل ضربه اولیه خصم را دارا بوده و ظرفیت خود را

---

[1] Inter Continental Ballistic Missiles

برای پاسخ دادن با ضربهٔ دوم نابود کننده حفظ نمایند. در این شیوه متجاوز مطمئن از نابودی می‌شود. لذا از حمله مقدم اولیه باز داشته می‌گردد. از اینرو بازدارندگی استراتژیک متضمن حساسیت نسبت به قابلیت بقای نیروهای استراتژیک آمریکاست. در عمل، ایالات متحده در پی کسب آن هدف از طریق حفظ **سلاحهای استراتژیک سه‌گانه** مرکب از بمب افکنهای با خلبان و موشکهای بالستیک قاره پیمای زمین – دریا – پایه بود. که حتی تا امروز هم ادامه دارد.

دکترین بازدارندگی استراتژیکِ دولت کندی بر اصل *انهدام* تضمینی استوار بود – این حالت در صورتی تحقق می یافت که کشوری بتواند بدترین حمله ممکن متجاوز را تحمل و ادامه حیات بدهد با داشتن قدرت آتش کافی که بتواند خسارات غیرقابل پذیرشی را بر حمله کننده به تلافی وارد آورد. این استراتژی متفاوت ازتلافی وسیع است که در مورد اخیر مبتنی بر گمان برتری استراتژیک ایالات متحده است، که ایالات متحده را قادر می سازد که زمان و مکانی را که اسلحه اتمی در پاسخ به عمل تجاوز شوروی بکارمی‌رود (آنگونه که توسط ایالات متحده تعیین می‌شود) انتخاب نماید. برعکس، اصل انهدام تضمینی مطمئن می سازد که یک حمله مستقیم علیه ایالات متحده (یا سایر متحدانش) بطور خود به خود منجر به ضربهٔ اتمی تلافی جویانه و منهدم کننده آمریکا خواهد شد. از این جهت، این اصل فقط متوجه تهدید هسته‌ای نسبت به امنیت آمریکاست، و نه در زمینه وسیع تهدید به منافع آمریکا که تلافی وسیع در پی جلوگیری از آن بود. در ایام جنگ سرد این بدان معنی بود که ابتکار عمل به اتحاد شوروی داده شده است، بنا به این فرضیه حمله نخستین صورت نخواهد گرفت اگر شوروی متقاعد شود که با ضربه نخست علیه ایالات‌متحده (یا شاید متحدین ناتو) انهدام خودش بدون بروبرگرد است. حائز اهمیت است که یادآور شد که در این استراتژی، ادامه حیات از طریق اجتناب از حمله هسته‌ای، شدیداً بستگی به رفتار عقلائی رهبران شوروی داشت.

دکترین استراتژیک آمریکا نیز اکنون می پذیرفت آنچه برای باز دارندگی آمریکا از تجاوز شوروی مصداق دارد همچنین برای باز دارندگی شوروی از استیلاجوئی آمریکا جاری بود.

از این روی، بازدارندگی متقابل،مبتنی بر اصل *انهدام تضمینی متقابل* (MAD) [1]، بتدریج بصورت مشخصه روابط استراتژیک ابر قدرتها و یک هدف سیاسی درآمد. اصطلاح "موازنه وحشت[2]" بدرستی تصویرگر بن بست نظامی اساسی است که بین ابرقدرتها بظهور رسید، تا بدان حد که انهدام تضمینی متقابل بر پایه توان نظامی بالقوه و تصورات مرگ و انهدام

---

[1] Mutual Assured Destruction

[2] Balance of Terror

گسترده برای هر دو جنگنده در صورت مبادله هسته‌ای استوار است. در این وضع بازدارندگی هسته‌ای «مانند تفنگ دولول است، که یک لوله نشانه به جلو دارد و لوله دیگری عقب را آماج گرفته بطرف نگهدارنده تفنگ». جاناتان شل[1] (۱۹۹۴) می نویسد «اگر دزدی وارد خانه شما بشود، ممکن است معقولانه باشد که با این تفنگ ویرا تهدید کنید، اما هرگز عاقلانه نخواهد بود که آنرا آتش کنید». معذلک، حفظ جهانی دیوانه (اشاره به حرول اول عبارت انهدام تضمینی متقابل) با اشتیاق دنبال می شد:زیر ابهای حمله ای توسط یک دولت علیه خصمش انهدام خودش بود، همان خود اسلحه جنگ – در کمال تعجب – موجب ثبات و اجتناب از جنگ گردید.

از ضد نیرو به ضد ارزش

اصل انهدام تضمینی نخست در اوضاع و احوالی ظاهر شد که مشخصۀآن برتری استراتژیک آمریکا بود. تا پایان سالهای ۱۹۶۰، بهرحال، روشن گردید که شورویها صاحب زرادخانه ای تقریباً معادل زرادخانه ایالات متحده هستند. سیاست گذاران آمریکائی اینک مواجه با سئوالات زیادی درباره فایده ادامه کوشش جهت تقویت توانائیهای تخریبی ایالات متحده بودند، آنطور که هنری کیسنجر، مشاور امنیت ملی نیکسون و بعداً وزیر امور خارجه، خاطر نشان ساخت:

معمای قدرت نظامی معاصر در این است که افزایش بی حدو حصر در توان نظامی رابطه آن را با سیاست از میان برده است.... دشوار است که ظرفیت تخریب را به تهدیدی قابل اعتبار حتی علیه کشورهائی تبدیل ساخت که ظرفیت تلافی را ندارند.... [سایر] کشورها عرصه‌ای بی سابقه برای اقدام خود مختارانه دارند...و نیروی [نظامی] دیگر بطور خود بخود قابل تبدیل به نفوذ نیست.»

در این زمان نخستین موافقتنامه های محدودیت سلاحهای استراتژیک (سالت) در ۱۹۷۲ امضاء شدند، دیدگاه رسمی از سلاحهای هسته‌ای واضح بود: منظور از آنها جلوگیری از جنگ بود نه مبادرت به جنگ. رابرت مک نامارا (۱۹۸۳)، وزیر دفاع تحت دولتهای کندی و جانسون، آنرا بسادگی چنین بیان داشت:

«*سلاحهای هسته‌ای هیچ غرض نظامی را از هر نوعی که باشد تامین نمیکنند. آنها کلاً بلا استفاده هستند. فقط باستثنای باز داشتن طرف مقابل از بکار بردن آنها*» (تاکید در متن اصلی). چنین استدلالی حمایت رو به رشد را طی سالهای ۱۹۸۰ جهت سیاست اعلامی«عدم

---
[1] Janathan Schell

استفاده نخست[1]» برانگیخت (باندی[2] و دیگران،۱۹۸۲) با وجودی که این سیاست مغایر دکترین ناتو بود، که بر استفاده از سلاح هسته‌ای در صورتی تاکید داشت که قوای متعارف ناتو در عرصه نبرد مواجه با شکست گردند.

اگر چه سالت –۱ در پی محدود ساختن رقابت استراتژیک ابرقدرتها بود،ولی پیشرفت کیفی در سیستمهای تسلیحاتیشان کماکان ادامه یافت. این امر بطور اجتناب ناپذیری چالشهای جدیدی را نسبت به دیدگاه رسمی نقش تسلیحات هسته‌ای به عنوان ابزار سیاسی برانگیخت. بحث مستمر استراتژیک اکنون حول سه موضوع متمرکز بود: سیاست هدف‌گیری، استراتژیهای جنگیدن نبرد، و دفاع استراتژیک.

هدف گیری و جنگیدن نبرد همانند تلافی وسیع، اصل انهدام تضمینی بر این باور قرار داشت که بازدارندگی با نشانه رفتن سلاحهای هسته‌ای بسوی هدفهایی که تصور می شد بزرگترین ارزش را برای خصم دارد، یعنی، مراکز جمعیتی و صنعتی‌اش می‌تواند محقق گردد. دکترین هدف‌گیری ضد ارزش مراکز صنعتی و جمعیتی هر دو خصم را در یک رابطه گروگانگیرانه متقابل ملحق ساخت.

در اوائل ۱۹۶۲ وزیر دفاع مک نامارا پیشنهاد کرد که ایالات متحده باید استراتژی ضد نیرو Counterforce را اتخاذ کند، که هدف گیری نیروی متهدم کننده آمریکا را بسوی نیروها و تسلیحات نظامی دشمن متوجه می‌کند.

با انتقاد از اصل انهدام تضمینی به عنوان امری که «فاقد انعطاف پذیری و گزینش کافی است که به رئیس جمهور امکان دستور حمله ای کمتر از جنگ تمام عیار هسته‌ای را بدهد» جیمز شلزینگر، وزیر دفاع در دولت فورد، اعلام کرد که ایالات متحده قابلیت ضد نیرو را دنبال خواهد کرد؛ که نیروهای استراتژیک ایالات متحده را قادر به حمله به اهداف نظامی شوروی که شدیداً مورد حفاظت است می سازد. سیاست «گزینه های هسته‌ای محدود[3]» مستلزم توسعه تکنولوژی تسلیحاتی بود که دقت و صحت بیشتری را در سیستمهای پرتاب فراهم نماید و باصطلاح **ظرفیت نابودی (بازده کلاهک جنگی) هدف سخت**[4] را افزایش دهد. (ظرفیت نابودی هدف سخت اشاره دارد به توان انهدامی سلاحهایی که علیه قوای موشکی بالستیک قاره پیمای زمین پایه (ICBM) نشانه رفته است، که برای توانائیهای ضربه دوم هر دو طرف خصم حیاتی بودند بنابراین جهت بازدارندگی مؤثر ضروری بودند.) سیاست گزینه‌های هسته‌ای

---

1 No First Use
2 Bundy
3 Limited Nuclear Options
4 Hard – Target Kill

محدود همچنین خواستار افزودن اصلاح موحش دیگری به زبان محرمانه برنامه‌یزی استراتژیک بود؛ NUT[1] به تفاوت به عنوان «انتخاب هدف بهره برداری هسته‌ای» یا «تئوری بهره برداری » تعریف گردید (کینی و پانوفسکی[2] ۱۹۸۱)

رئـیس جمهورکارتـر در سـالهای ۱۹۸۰ امکـان ضـد نـیرو را توسـعه داد. هنگامـیکه دسـتورالعمل ریاسـت جمهـوری ۵۹ (PD) را امضـاء کرد. که در محافل رسمی معروف است به «**خنثـی کنـنده یا استراتژی جنگیدن نبرد**[3]» موضع جدید، در صدد تقویت بازدارندگی با نشـانه رفتـن بـه سـوی هـم نـیروها و تسلیحات نظامی و هم مراکز جمعیتی و صنعتی دراتحاد شـوروی بود. این تغییر احتمالاً در طرح اصلی بکلی سری مبادرت به جنگ هسته‌ای گنجانیده شـد کـه معـروف اسـت بـه **طرح واحد عملیاتی جامع** (SIOP)[4] کـه دکترین استراتژیک را با انـتخاب هدفهـای نظامـی و غیرنظامـی کـه بـاید در صورت وقوع جنگ مورد حمله واقع شوند عملیاتی می‌نماید (نگاه کنید به بال و توت[5] ۱۹۹۰).

حتـی بـا آنکـه ایالات متحده نقشه این مقابله با تهدید شوروی را تعدیل نمود، اما اتحاد شـوروی بـه برنامه وسیع مصارف نظامی که در سالهای ۱۹۶۰ آغاز گردید، ادامه داد که غرضش افزایش و مدرنیزه کردن نیروهای استراتژیک بود. برخورداری ازمزّیت تعداد موشکها، کلاهکهای جنگی موشکی و قدرت پرتاب موشک سبب افزایش توان شورویها شد، که باعث بصدا در آوردن زنگهـای خطـر گـردید که ایالات متحده را از سیاستهای مصالحه جویانه سالهای ۱۹۷۰ بجانب موضع مبارزه جویانه تری در قبال خصم جنگ سردش کشاند (همچنین نگاه کنید به فصل ۳).

رونـالد ریگـان بـا حالتی توبیخ آمیز گفت «توانائی ما جهت مانع شدن از جنگ و حفظ امنیـت مـان بطـور خطرناکـی در سـالهای ۱۹۷۰ تنزل یافت» با اعتقاد به اینکه سالهای ۱۹۷۰ بـرای مـنافع امنیتـی ایـالات مـتحده «دهه غفلت» بود، دولت ریگان دست به بزرگترین تجهیز نظامی در ایام صلح در تاریخ کشور زد.

دولـت ریگـان واهمه داشت بویژه ازاینکه توسعه تکنولوژیک شوروی، بخش زمین– پایهٔ سـه گانگـی استراتژیک را نسبت به یک ضربه نخستین آسیب پذیر مخرب ساخته باشد (که بر قابلیـت ایـراد ضـربه دوم صدمه وارد می آورد ولی نه آنکه آنرا کلاً از میان ببرد بخاطر نیروهای موجـود در زیـر دریائـیهای ایـالات مـتحده). علاوه بر آن دولت متقاعد شد که اتحاد شوروی را

---

[1] Nuclear Utilization Target
[2] Keeny, Panafsky
[3] Countervailing, War-Fighting Strategy
[4] Single Integrated Operational Plan
[5] Ball, Toth

دیگـر نمـی‌تـوان بـا صرف تهدید به انهدام تضمینی بازداشت. بنابراین، برآن گردید که دست به توسـعه قابلیت‌های کافی بزند نه فقط جهت تضمین بقای نیروهای استراتژیک ایالات متحده در صـورت ایـراد ضـربه نخسـت (بطوریکـه بـتوان دومیـن ضربه نابود کننده را وارد ساخت)، بلکه همچنیـن بمـنظور بازداشـتن یک ضربه دوم بواسطه تهدید به ضربه سوم. مقامات دولت ریگان ادعـا کـردند کـه با قابل استفاده تر کردن سلاحهای هسته‌ای، بازدارندگی تقویت می‌گردد چون تحقـق تهدیـد هسـته‌ای امکـان پذیرتـر می‌شود. منتقدان ضمن مخالفت با آن ایراد گرفتند که جنگ هسته‌ای را کمتر غیرقابل تصور قلمداد کردن بمعنی محتمل ساختن وقوع آنست.

آنـان بخصـوص باتوجـه به امکان خطای انسانی یا نقص تکنولوژیک، که در صورت بروز جـنگ هسـته‌ای محققاً به یک فاجعه هسته‌ای منجر خواهد شد به بحث پرداختند. آنها غالباً به آسـیب پذیری فرماندهی، کنترل، ارتباطات، و قابلت اطلاعاتی کشور اشاره می‌کردند. یک حمله شـوروی با سلاح نسبتاً معدودی بطور مؤثری سر ایالات متحده را از تنش جدا خواهد ساخت با کشـتن رهـبران سیاسـی و انهـدام شـبکه هـای مخابراتـی لازم برای تضمین تلافی هماهنگ و یکپارچه ایالات متحده (بال ۱۹۸۹؛ اشنایدر ۱۹۸۹) آنها هشدار دادند که چنین خطراتی قابلیت اجرای یک جنگ هسته‌ای محدود (طولانی) را کاهش می دهد. باین دلیل، منـتقدان سیاستهای دولـت ریگـان نتـیجه گرفتـند کـه یک استراتژی که مقدمات منطقی اش بر قابلیت استفاده از سلاحهای هسته‌ای در جنگ باشد در حقیقت جنگ را بیشتر محتمل می‌سازد، نه کمتر.

دولـت بـوش دربـاره تصـورات استراتژیکش زیاد صریح نبود، بهرحال، در حالیکه آشکارا تاکـید می ورزید که سلاحهای هسته‌ای آمریکا در درجه اول برای بازدارندگی بودند، بدون سرو صـدا به تعقیب توانائی جنگیدن هسته‌ای ادامه داد. بوش تغییراتی را در SIOP تصویب کرد که قابلیت های ایالات متحده را برای جنگیدن یک جنگ هسته‌ای و پیروزی در آن تقویب می‌کرد بـا فلـج سـاختن توانائـیهای جنگـیدن شورویها در ساعات اولیه جنگ، استراتژی موجود مجدداً طـرح ریـزی شـد تـا "بـه عمیقترین سنگرهای زیرزمینی شورویها رخنه نماید و تمامی رهبری شـوروی را نـابود سـازد" (تـوت ۱۹۸۹)، منـتقدان که یقین داشتند که SIOP تجدید نظر شده بـوش «جنگـیدن نـبرد را بـه افراط های خطرناکی می برد» (بال و توت ۱۹۹۰؛ همچنین نگاه کنـبد بـه گلاسـر[1] ۱۹۹۲ ؛ مازار[2] ۱۹۹۰)، بار دیگر نگران شدند که طرحهای حمله برق آسا به رهبران شوروی در آغاز منازعات خطر جنگ و کشتار هسته‌ای را بیشتر خواهد ساخت تا کمتر.

چـون ایـن تغیـیرات درست در زمانی انجام می گرفت که تهدید شوروی در حال زوال

---
[1] Glaser
[2] Mazzarr

بود، آنها شاهدی بر پایدار بودن شیوههای قدیمی تفکر درباره امنیت و استراتژی ملی محسوب می‌شود. در واقع، وزیر امور خارجه بیکر کمی پیش از سقوط دیوار برلین اظهار داشت که «ما در آستانه صلحی دائمی قرار نداریم که در آن جنگ دیگر ممکن نباشد.» بنابراین ترس هنوز بر امید غلبه داشت، حتی زمانی که جنگ سرد محو گردید. این امر، فرد ایکل (۱۹۹۰)، را که در دوره دولت ریگان در وزارت دفاع خدمت کرده بود، بر آن داشت که نتیجه بگیرد که «تشکیلات امنیت ملی واشنگتن کماکان دنیا را براساس ذهنیت ۱۹۴۷ می‌بینند».

از تهاجم به دفاع رونالد ریگان شاید دست به بزرگترین چالش نسبت دیدگاه سنتی درباره مفیدیت سلاحهای هسته‌ای زد با دعوتی هیجان آور و اساسی برای یک سیستم با تکنولوژی بسیار پیشرفته «جنگ ستارگان » **سیستم دفاع موشکی بالستیک** (BMD)، که بنحوی طرح گردید که موشکهای هسته‌ای را «کهنه و ناتوان» می ساخت.

ابتکاردفاع استراتژیک (SDI)[1]، آنگونه که رسماً شناخته می‌شود، در پی ایجاد یک استراتژی «مسلط دفاعی» بود. با اعتقاد به اینکه اصل انهدام تضمینی متقابل «از لحاظ اخلاقی قابل پذیرش نیست» برنامه ریگان آینده دوری را در نظر داشت که در آن ایالات متحده مانع از ورود سلاحهای تهاجمی پرتاب شده بسوی ایالات متحده از ترس یا خشم یا خواهد گردید. این آگاهی که ایالات متحده آسیب ناپذیر است احتمال بروز جنگ را کاهش خواهد داد.

از همان آغاز SDI هدف انتقاد قرار گرفت، بحثی را سبب شد که تا به امروز ادامه دارد. بسیاری ازکارشناسان برآن بودندکه این برنامه انتظاراتی رابوجودمی آورد که تکنولوژی نمی‌توانست آن راتا زمانی در قرن بعد به انجام برساند، در صورتیکه قابلیت عملی داشته باشد. آنها همچنین هشدار دادند که اگر SDI دنبال گردد شورویها بلا تردید زرادخانه هسته‌ای شان را افزایش خواهند داد تا توانایی شان را برای غلبه بر دفاع ایالات متحده تضمین نمایند، در حالیکه در همان زمان به توسعه سیستم دفاعی خودشان ادامه خواهند داد. SDI از اینرو می‌توانست تصاعد سریع و پر هزینه مسابقه تسلیحاتی را بر افروزد، که حاصل آن ممکن بود امنیت هر دو ابر قدرت را بدتر سازد (کارنه[2] سال ۱۹۸۵).

باوجود این،هواداران استراتژی مبتنی بر دفاع معتقد بودند که «دفاع کردن از طریق دفاع فعال و مثبت مرجح تر است از دفاع از طریق تروریسم- مکانیسم غائی که بوسیله آن بازدارندگی از طریق تهدید به تلافی عمل می‌نماید» (سرویس پژوهشی کنگره، ۱۹۸۹) از اینروی پژوهش در خصوص امکان ایجاد یک سیستم دفاع موشکی بالیستیک در سراسر

---

[1] Strategic Defense Initiative
[2] Carnesale

ســالهای ۱۹۸۰ ادامه یافت.

بـوش بـه عـنوان حامـی SDI به قدرت رسید و به کنگره بی علاقه جهت اعطای اعتبار لازم جهـت ادامـه تحقـیقات و توسـعه سیستم گزاف فشار وارد ساخت. این امر علی رغم تصور نـاپدید شدن تهدید شوروی نسبت به امنیت فیزیکی ایالات متحده بود. «حتی با اینکه ما جهت کـاهش زرادخانـه هـا و تقلـیل تـنش کارمی‌کنیم،» بوش استدلال کرد، «ما به نقش حساس و مسـتمر دفاع استراتژیک وقوف داریم،» در این زمان، بهرحال، اندیشه تاسیس یک سپر غیرقابل نفـوذ کـه موشکهای وارد شونده را بدل به چیزی «کهنه و ناتوان» خواهد نمود به سود سیستم کمـتر جـاه طلـبانه ای کـنار گذاشـته شـده بود. چون اتحاد شوروی مضمحل شد و جنگ سرد خاتمـه یافـت، "سناریوهای یک ضربه جهان سومی، یک حمله موشکی توسط زیردریائی روسی یاغی، یا یک حمله تصادفی یا غیر مجاز، توجیه گر اصلی برای این سیستم بود" (هان[1] ۱۹۹۳ – ۱۹۹۲). عـلاوه بر آن، بوریس یلتسین در اوائل ۱۹۹۲ اعلام کرد که روسیه متمایل است که در یک سیستم دفاعی مشترک همکاری کند.

در۱۹۹۱کـنگره، باتصـویب قانونـی ازاستقرارسیسـتم محافظـت جهانی علیه ضربه های محـدود(GPALS)[2] حمایـت بعمـل آورد. GPALS یـک سیسـتم دفاعی چند لایه را مورد نظر داردکـه نخسـتین خـط دفـاعش رهگـیرهای فضـا–پایه (مشهوربه ریگهای درخشان[3]) است که موشـکهای دشـمن را در مرحله بعد از صعودباکوبیدن بدرون آنها نابودشان می‌کنند. رهگیرهای زمیــن–پایـه، توسـط رادارهای مستقر در جو زمین و زمین پایهٔ پرتوی، موشکهای واردشونده را کـه بـه نخسـتین خـط دفاعـی رخـنه کرده اند مورد هدف قرارخواهد داد. دولت کلینتون بعداً گزیـنه‌هـای فضـا – پایـه آن را بسود سیستم ضدموشکی عمدتاً زمین و دریا پایه کنار گذاشت، سیسـتمی کـه بـا توجـه بـه حـروف اول کلمـاتش معروف است به تاد THAAD، برای سیستم دفاعـی نبردگاه بسیار بالا Thearter High – Altitude Area Defense که منظور از آن مواجه با تهدیـدات کنونـی و آتـی موشـکهای بالیستیک از دنیای جنوب (قبلاً جهان سوم) است. توفیق مـورد نظر موشکهای ضد موشک پاتریوت طی جنگ خلیج فارس (ولی عملکرد واقعی اش هنوز موضـوع جنجال و بحث تلخی است [هرش ۱۹۹۴؛ بوستول ۱۹۹۲ – ۱۹۹۱؛ ولی مقایسه کنید با رابخر[4] ۱۹۹۳])، به سیستمهای پیشنهادی قوت و اعتباری بخشید.

از آنجـا کـه سیسـتم دفـاع موشـکی بالیسـتیک ممکن است ناقض معاهده موشک ضد

---

[1] Han
[2] Global Protection Against Limited Strikes
[3] Brilliant Pebbles
[4] Hersh, Postol, Ranger

بالیستیک ۱۹۷۲ باشد، دولت کلینتون باب مذاکراتی را با روسها مفتوح نمود، با این امید که با تمرکز بر تمایز بین موشکهای بالیستیک نبردگاه و موشکهای بالیستیک استراتژیک راه را هموار سازد با «تفسیر و تعبیر» معاهده AMB، جهت استقرار یک سیستم دفاعی محدود. انهدام تضمینی متقابل (MAD) انتظار می‌رود که دفاع علیه سلاحهای استراتژیک را فراهم آورد. بهرحال، سیستم نبردگاه- پایه علیه موشکهای کوتاه - برد، حامی متحدان ایالات متحده خواهد بود که عملاً در برابر موشکها بیشتر آسیب پذیر خواهند بود. توانائی چنین سیستمی به تامین امنیت فیزیکی دراز مدت ایالات متحده و حتی منافع امنیت ملی کوتاه مدتش (نه با شگفتی) بشدت مورد اختلاف است (گلدمونتز[1] ۱۹۹۴؛ کیرپون ۱۹۹۵).

کنترل تسلیحات و امنیت ملی

پایان جنگ سرد شاهد طوفانی از ابتکارات هیجان آور در مورد کنترل تسلیحات و خلع سلاح بود که کمتر از دو دهه قبل غیر قابل تصور بنظر می رسید. تا آن زمان موافقتنامه های مذاکره شده کنترل تسلیحات نه تنها بصورت عنصر پذیرفته شده سیاست امنیت ملی ایالات متحده درآمده بود بلکه همچنین جزء جدائی ناپذیر بازدارندگی استراتژیک بود (کالدول[2] ۱۹۹۳)، جورج شولتز، وزیر امور خارجه ریگان توضیح داد، «روند کنترل تسلیحات همیشه هدف اصلی تضمین بازدارندگی را با تقویت ثبات و موازنه در رابطه استراتژیک در نظر داشت»، وزیر امور خارجهٔ بوش، جیمز بیکر همان اعتقاد را بازتاب داد: "مقصود اصلی کنترل تسلیحات کاستن از مخاطره جنگ است. ثبات مستلزم آنست که نیروها و سیاستهای نظامی چنان باشند که هیچیک با ضربه نخست حتی در ایام وخیم ترین بحران نتواند چیزی تحصیل کند."

روند سالت

مذاکرات (سالت) گفتگوهای محدودیت سلاحهای استراتژیک کوشش مشترکی بود توسط خصم های جنگ سرد بمنظور جلوگیری از شکست موازنه شکننده وحشت که انهدام تضمینی متقابل را حمایت می‌کرد. موافقتنامه‌های سالت در ۱۹۷۲ (سالت - ۱) تلاشی بود برای تضمین قابلیت ایراد ضربه دوم هر یک از ابرقدرتها و در نتیجه حفظ ترس از تلافی جویی که بر اساس آن ظاهراً بازدارندگی ثابت قرار داشت.

سالت -۱ مرکب بود از (۱) یک معاهده که استقرار سیستمهای دفاع موشکی ضد

---

[1] Goldmuntz, Krepon
[2] Caldwell

بالیستیک (ABM) بوسیله ایالات متحده و اتحاد شوروی به سطحی خیلی اندک و برابر محدود می ساخت، و (۲) توافق موقت پنج ساله در خصوص سلاحهای تهاجمی استراتژیک که تعداد ICBM ها و سکوهای پرتاب SLBM را که هر طرف مجاز بداشتنش بود تعیین می‌کرد. توافق ABM هنوز لازم الاجراست، و آنگونه که در فوق بحث شد، در مباحثات پیرامون طرحهای سیستمهای دفاع موشکی بالیستیکی جای ممتازی دارد. این موافقتنامه موقتی در خصوص سلاحهای تهاجمی اساساً یک اقدام ایجاد اعتماد، رفع سوء تفاهم است که معاهدهٔ جامع و دراز مدتی را با محدود ساختن سلاحهای استراتژیک پیش بینی می‌کند.

معاهده سالت -۲، در ۱۹۷۹ امضاء گردید، در پی آن هدف بود با تجدید نظر اساسی در خصوص محدودیتهای کمّی سالت -۱ و با نهادن برخی شرایط کیفی بر زراد خانه های استراتژیک ابر قدرتها.

هنگامیکه سالت ۲ امضاء شد انتظار می رفت که این محدودیتها، نیروی محرکه مسابقه تسلیحاتی ابر قدرتها را بطور اساسی کاهش دهد. و اینکه مجموع تعداد سلاحهای استراتژیک را کمتر از میزانی قرار دهد که در غیر اینصورت بدون روند رسالت تولید می‌شده بود، شواهد(خلاصه شده درنمودار ۴-۲) حاکی است که صعود مارپیچی تولید سلاح مشخصاً کلاهکهای جنگی قابل پرتاب – اکثراً بدون توقف ادامه می‌یابد. ظرفیت تخریبی این سلاحهای شایان برخی تاکیدات می‌باشد.

وقتی جنگ جهانی دوم پایان یافت، تنها یک بمب اتمی موجودیت داشت. تا سال ۱۹۹۰، ایالات متحده و اتحاد شوروی هریک ذخائری قریب ۱۲۰۰۰سلاح هسته‌ای استراتژیک (بلند برد) انبار کرده بودند. کلاهک های جنگی که توسط یک زیر دریائی واحد ایالات متحده حمل می‌گردد حاوی نیروئی معادل تقریبا ۱۸۰۰۰ برابر انفجارات هیروشیما می‌باشند، آنهائیکه در ICBMهای ایالات متحده هستند ۲۷۰۰۰ برابر هیروشیما می‌باشند و آنهائیکه در بمب افکنهای ایالات متحده هستند ۳۳۴۰۰ برابر می‌باشند و هر قدر غیرقابل تصور بنظر رسد، نیروهای هسته‌ای استراتژیک شوروی دارای قدرت تخریبی حتی بیشتری می‌باشد- با یک مگاتن معادل با ۱۱۵۶۰۰ برابر انفجار اندازه هیروشیما (هاریس و مارکوسن[1] ۱۹۸۶ ۷ ۲۶ – ۲۵) روشن است که استفاده از این سلاحها، حتی در مقدار نسبتاً اندک، نابودی نه فقط تمامی شهرها و کشورها بلکه محتملاً – وقتی اثرات تشعشع رادیواکتیو و تغییرات بالقوه فاجعه آمیز در آب و هوای جهانی با بروز یک «زمستان اتمی»-، سرسر جمعیت جهان را بدنبال خواهد داشت

[1] Harris, Markusen

(اهرلیخ[1] و دیگران، ۱۹۸۵).

این تهدید به خوبی در گفته مشهور آلبرت اینشتین بیان شده است، اگر چه او نمی‌دانست که سلاحهای یک جنگ جهانی سوم چه خواهند بود، در جنگ چهارم سلاحها «چماق و سنگ» خواهند بود.

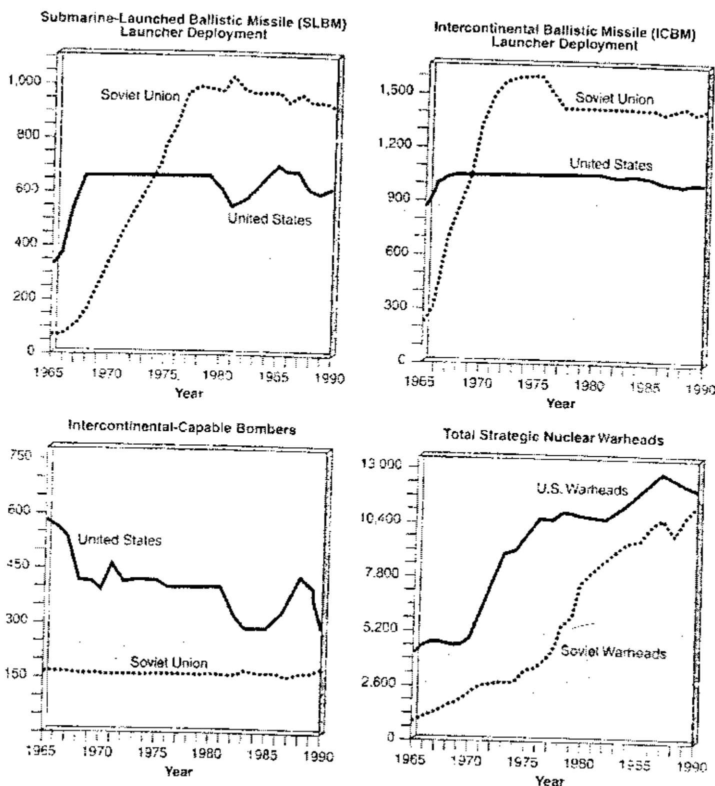
روند استارت – ۱

دولت ریگان «مسیردوگانه» اسلافش را دنبال کردبا تعقیب همزمان گفتگوهای محدودیت تسلیحات و توسعه تجهیزات نظامی. در اوائل دوره نخست ریگان علاقه کمی جهت بحث راجع به محدودیت تسلیحات وجود داشت، ولی ترکیبی از فشارهای داخلی و بین المللی نیروی لازم را برای دو دسته ازمذاکرات فراهم آورد – گفتگوهای تقلیل سلاحهای استراتژیک(استارت)Strategic Arms Reduction Talks، بهدف کاستن از نیروهای استراتژیک ابر قدرتها، و گفتگوهای نیروی هسته‌ای میان برد (INF)[2] بهدف کاستن از سلاحهای هسته‌ای منطقه ای در اروپا. آنگونه که قبلاً بیان گردید، ابرقدرتها در ۱۹۸۷ به توافقی تاریخی دست یافتند هنگامی که معاهده INF را امضاء نمودند که نیروهای هسته‌ای میان برد را در اروپا ممنوع می ساخت. اگر چه توافق مستلزم بر چیدن کمتر از ۵ درصد زرادخانه هسته‌ای جهان بود، ولی همچنانکه وزیر خارجه بریتانیا سر جفری هوه[3] بیان داشت، صحنه را آماده ساخت برای «شروع روند کنترل تمامی تسلیحات».

در خصوص جبهه استراتژیک، مذاکرات نخست متوقف ماند و سپس با احتیاط پیش رفت. در ۱۹۸۵ ابرقدرتها نهایتاً موافقت کردند که "کاهش عمیقی" در نیروهای هسته‌ای شان مطلوب خواهد بود. بهرحال، آنها در اینکه چگونگی این کاهش بطور اساسی اختلاف نظر داشتند، چون ترکیب نیروهایشان مؤثر بر منافعشان بود. به عنوان یک قدرت زمینی سنتی، اتحاد شوروی اتکای زیادی به موشکهای زمین پایه داشت. ایالات متحده در پی تقلیل تعداد آنها بود، آنها را به عنوان وخیم ترین تهدید نسبت به نیروهای زمین پایه می دید. بر عکس، شورویها که مواجه با نیروی استراتژیک آمریکا بودند که بطور گسترده‌تری میان سه پایهٔ تثلیث استراتژیک پراکنده بود. در پی کاهشهائی بود که مستقیماً برتری ایالات متحده را در آن زمینه ها تعدیل می‌کرد. شورویها همچنین بیزاری مجددشان را درباره SDI ابراز داشتند، ولی دولت ریگان مصمم به پیش راندن برنامه بود.

---

[1] Ehrlich
[2] Intermediate-Range Nuclear Force Talks
[3] Sir Geoffrey Howe



هـر دو طـرف طـی ماههای بعد از اجلاس سران ژنو، پیشنهادها و پیشنهادهای متقابل جدیدی را ارائه دادند. نهایتاً اصل «کاهش عمیق» بصورت هدف مورد پذیرش متقابل درآمد. در ۱۹۹۱، بعـد از نه سال چانه زدن، مذاکره کنندگان بر اختلافاتشان غلبه کرده و معاهده استارت ــ۱ را مـنعقد سـاختند، با تعهد به کاستن از نیروهای استراتژیک بمیزان یک سوم، این معاهده همچنین مبنایی را برای کاهش‌های آتی در قابلیت های دو طرف تعیین کرد.

اگـر چـه بوضـوح ایـن گشایش هیجان آوری بود، ولی اهمیت استارت ــ۱همانقدر برای آنچـه بدست نیاورد بود تا آنچه بدست آورد. معاهده ششصد صفحه ای فقط تعداد سلاحهای هر طرف را به سطحی کاهش داد که هنگام شروع مذاکرات استارت در ۱۹۸۲ قرار داشت. علاوه بر

آن، گزارشی توسط سرویس پـژوهش کنگره (۱۹۹۱) در زمان امضای استارت -۱ ملاحظات شگفت انگیزی را آشکار ساخت که "ایالات متحده قادر خواهد بود نیروی مدرن، دقیق تر، و مرگبار تری تحت استارت داشته باشد تا آنچه امروز دارد... اتحاد شوروی برای قسمت اعظم تسلیحاتش قادر به ادامه طرحهای مدرنیزه کردنش خواهد بود."

روند استارت -۲

در سپتامبر ۱۹۹۱، در پاسخ به شکوه های گسترده مبنی بر اینکه موافقتنامه استارت - ۱ بندرت کاهش انواع ممکن سلاحها را هدف قرار داده در زمانی که تهدید حمله شوروی از میان رفته بود، رئیس جمهور بوش اعلام کرد که ایالات متحده باید « این فرصت تاریخی را که اینک در برابر ماست مغتنم شمارد.» او آماده باش بیست و چهار ساعته بمب افکنهای بلند برد را لغو کرد، طرحهای نصب موشکهای ام ایکس بلندبرد بر روی واگنهای قطار را لغو نمود، و پیشنهاد مذاکره برای کاهش شدیدتر در خطرناک ترین انواع موشکهای چرخنده بر دور زمین را نمود. کمی بعد از آن، رئیس جمهور بوریس یلتسین، اعلام داشت که روسیه «دیگر ایالات متحده را به عنوان خصم بالقوه در نظر نمی‌گیرد» و گفت که او هدف قرار دادن شهرهای آمریکا با موشکهای هسته‌ای را متوقف خواهد ساخت. بوش در سخنرانی وضع اتحادیه با یک رشته کاهشهای یکجانبه سلاح پاسخ داد که عبارت خواهند بود:

- تعلیق تولید بمب افکنهای بی - ۲
- توقف در توسعه موشک هسته‌ای متحرک میچ من[1]
- پایان بخشیدن به تولید موشکهای پیشرفته کروز
- لغو تولید کلاهکهای جنگی مورد استفاده بر روی موشکهای زیردریائی ترایدنت[2]

طی چند ساعت یلتسین به ابتکارات بوش پاسخ داد با پیشنهاد اینکه دو کشور زرادخانه هسته‌ای خود را فقط تا حد ۲۰۰۰ تا ۲۵۰۰ کلاهک جنگی کاهش دهند، بسیار پایین تر از کاهشهای مقرر در موافقتنامه استارت -۱ و تقریباً ۵۰ درصد زیادتر از کاهشهای مورد نظر بوش، یلتسین بعداً قصدش را در مورد پیرایش شدید مصارف نظامی روسیه و تقلیل اندازه ارتش شوروی به نصف اعلام نمود. وی همچنین پیشنهاد از میان برداشتن کل سلاحهای هسته‌ای استراتژیک را تا سال ۲۰۰۰ را بعمل آورد.

---

[1] Midgetman
[2] Trident

حتی در این شرایط امیدوار کننده کاهش های متقابل بمثل، روسیه و ایالات متحده کماکان در خصوص اینکه کجا کاهش در سلاحهای استراتژیک باید صورت گیرد با هم اختلاف داشتند. بوش خواستار از میان بردن تمامی موشکهای استراتژیک زمین – پایه با کلاهکهای متعدد (MIRVs)[1] بود، این طبقه از سلاح که روسیه در آن قویترین بود. ولی در خصوص موشکهای پرتاب شونده از زیر دریائی – جائیکه ایالات متحده مزیت داشت – بوش در برابر خواسته روسیه برای کاهش زیر دریائی ها مقاومت کرد و از پذیرش کاهش های بیش از یک سوم امتناع ورزید.

آینده نامعلوم یلتسین و حکومت روسیه روندخلع سلاح و کنترل تسلیحات را پیچیده ساخت. اگر چه وضع سلاحهای هسته‌ای در اختیار اوکراین، قزاقستان و روسیه سفید، سه جمهوری شوروی سابق که در خاکشان سلاحهای هسته‌ای مستقر بود هنگامیکه اتحاد شوروی از هم پاشید، مشکل آفرین بود.اما همه پروتکل ۱۹۹۲ لیسبون به موافقتنامه استارت را امضا کردند که متضمن تمایلشان به از میان بردن تمامی سلاحهای هسته‌ای در خاکشان تا ۱۹۹۹ و امضای معاهده عدم گسترش سلاحهای هسته‌ای(NPT) به عنوان دولتهای غیر هسته‌ای بود. با وجود این، تضمین آن غایت نامعلوم باقیمانده است. بهرحال، محرک جدید در آن جهت در اواخر ۱۹۹۳ تحقق یافت، هنگامی که ایالات متحده، اکراین و روسیه به توافقی دست یافتند که انتقال تمامی سلاحهای هسته‌ای مستقر در خاک اوکراین را به روسیهٔ مقرر می داشت، برای پیاده کردنشان در ازای برخی تضمینات امنیتی از ایالات متحده، روسیه، و بریتانیا، و کمک اقتصادی از ایالات متحده. روسیه سفید و قزاقستان نیز همین شیوه، را دنبال کردند، با قصد اینکه یا کلاهک های جنگی موجود در سرزمینهایشان را به روسیه انتقال دهند و یا اینکه سیستمهای موشکی استراتژیکی را پیاده و نابود سازند. این گامها زمینه را برای لازم الاجرا شدن معاهده استارت –۱ فراهم ساخت.

گشایش دیگری در ژوئن ۱۹۹۲طی اجلاس سران واشنگتن روی داد، هنگامی که یلتسین و بوش اعلامهای شگفت انگیزی نمودند که روسیه و ایالات متحده کاهشهای عمیق اضافی در زرادخانه هسته‌ای‌شان بعمل خواهند آورد – از تقریباً ۱۵۰۰۰ کلاهک جنگی به ۶۵۰۰ عدد تا سال ۲۰۰۳. این توافق حتی هیجان آورتر از موافقتنامه **استارت – ۲** بودکه در اوائل ۱۹۹۳ امضاء شد، نه فقط تعداد کلاهکهای جنگی را بیشتر از آنچه قبلاً پیش بینی شده بود کاهش داد بلکه همچنین شدیداً انواع سلاحهای زرادخانه هر کشور را تغییر داد. بموجب این موافقتنامه، روسیه و ایالات متحده از تمامی کلاهکهای جنگی چند پیکانه در موشکهای

[1] Missiles With Multiple Warheads

ICBM زمیـن – پایه – بخصوص با قابلیت خطرناک «درهم کوبیدن انبارهای اسلحه» صرفنظر خواهـند کرد. آنها همچنین تعداد کلاهکهای جنگی موشک بالیستیک پرتاب شده از زیردریائی را به تعدادی کمتر از ۱۷۵۰ دستگاه کاهش می‌دهند. (نگاه کنید به جدول ۱-۴)

با تعهد به استارت –۲ و ابتکارات یکجانبه مربوط بدان امکان بروز جنگ کاهش می‌یابد و بـا ممـنوع سـاختن سلاحهای هسته‌ای که روسیه و ایالات متحده باحتمال زیاد در یک ضربه مقـدم بکـار می‌برند، در نتیجه آنها فقط با سلاحهائی مناسب برای ضربه تلافی جویانه باقی می مانـند. بوش آینده مورد انتظار را چنین توصیف کرد: «با این موافقتنامه [استارت –۲] اضطراب هسـته‌ای بیشـتر و بیشتر برای خودمان، برای فرزندانمان، و برای نوادگانمان از پیش چشم محو می‌گردد.

دفاع استراتژیک و کنترل تسلیحات در ورای جنگ سرد

بـیل کلینـتون وعـدهٔ تجدیـد ارزیابی کامل وضع استراتژیک کشور را داد مشابه آنچه با بررسـی دقـیق سـلاحهای متعارفـی انجـام گرفت. در حالیکه این امر تحت اجرا بود، کلینتون و یلتسین توافق کردند که سلاحهای هسته‌ای استراتژیکشان را از حالت آماج گیری خارج سازند. ایـن بدان معنی بود، آنگونه که معاون وزیر امور خارجه استروب تالبوت[1] یادآور شد، «تفنگهایی کـه مـا بـه سـوی سـرهای یکدیگـر نشانه رفته ایم دیگر در حالت آمادگی آتش نخواهند بود.» هنگامیکه بررسی وضع استراتژیک در پائیز ۱۹۹۴ کامل شد، بهرحال موضع دولت بوش را مورد تائید مجدد قرار داد ولی کار دیگری نکرد.

جدول ۱-۴ تاثیر مورد نظر کاهش سلاحهای هسته‌ای معاهدات و ابتکارات

سلاحهای هسته‌ای			سلاحهای هسته‌ای	
ایالات متحده		نوع تسلیحات هسته‌ای	اتحادشوروی	
۱۹۹۲	۲۰۰۳		۱۹۹۲	۲۰۰۳
۱۲۰۰۰	۳۵۰۰	استراتژیک (بلندبرد)	۱۰۰۰۰	۳۰۰۰
۸۰۰۰	۵۰۰۰	تاکتیکی (نبردگاه)	۱۷۰۰۰	۷۰۰۰

منبع: دیفنس مونیتور ۲۲ (شماره ۱، ۱۹۹۳): ۳.

علـیرغم افسـردگی بـرای آنهائـی کـه در جسـتجوی کـاهش‌هـای بیشتر در سلاحهای

[1] Strobe Talbott

هسته‌ای استراتژیک بودند، ابتکارات جدیدی اعلام نگردید که سلاحهای ایالات متحده و روسیه را بـه کمـتر از ۳۰۰۰/۳۵۰۰ تعادل پیش بینی شده در توافق استارت –۲ کاهش دهد. علاوه بر آن، ایـالات مـتحده بـه اسـتقرار قریـب ۵۰۰ سـلاح هسـته‌ای در اروپـا ادامه خواهد داد جهت، بازداشـتن حملـه به متحدان آمریکا. و دکترین دیرین «استفاده نخست » از سلاحهای هسته‌ای حفـظ خواهد شد بجای اینکه سیاست اعلامی عدم استفاده نخست اتخاذ گردد(هجده). آخر الامر، کلینـتون یـک طـرح نظامـی را تایـید نمود برای نصب موشکهای دقیق تر مجهز به کلاهکهای جنگـی هسـته‌ای بـر روی چهار زیردریائی ایالات متحده. در چنین اوضاع و احوالی بود که یک مدافـع کاهشهای بیشتر در سلاحهای تهاجمی هسته‌ای نگران گردید که « تاریخ بار دیگر رو به سـر سـختی مـی‌گـذارد» (نقل شـده در آر. اسمیت b ۱۹۹۴ ؛ برای نظری متغایر، نگاه کنید به بیلی ۱۹۹۵).

برخـی ناظـران، مدافـع کاهشـهای بیشتر در توان نظامی آمریکا می‌باشند بر اساس این اعـتقاد کـه قابلیـت سـلاحهای مـتعارف آمریکا امروز (حاصل آنچه معروف است به انقلاب فنی نظامـی [مـازار ۱۹۹۵]) آنقدر زیاد است که منافع امنیتی آمریکا بدون سلاحهای هسته‌ای بهتر تامیـن مـی‌شـود تا *با* وجود آنها (نگاه کنید به کروپسی ۱۹۹۴؛ «آیا ایالات متحده به سلاحهای هسـته‌ای نـیاز دارد؟» ۱۹۹۳). نقل قولِ از لس آسپین در آغاز این فصل عصاره این استدلال را در خود دارد، که تکرار مفصل آن پرفایده خواهد بود:

> سـلاحهای هسـته‌ای برابـر کنـنده بزرگی بودند – وسیله ای که با آن ایالات متحده با مزیـت نظامـی دشـمنانش تساوی کرد. ولی اکنون اتحاد شوروی فرو پاشیده است. ایالات متحده بزرگتریـن نـیروی متعارفـی در جهـان اسـت. دیگر هیچ ضرورتی برای ایالات متحده نیست که سلاحهای هسته‌ای داشته باشد به عنوان برابر کننده در مقابل قدرتهای دیگر.
>
> اگـر قـرار است تَرُک دیگری در عصای جادوئی پدید آید، ما آن را در یک بیلیون ثانیه تکـان داده ایـم. جهـان بدون سلاحهای هسته‌ای به زیان ایالات متحده نخواهد بود. در حقیقت، جهانـی بـدون سـلاحهای هسـته‌ای واقعـاً بهتر خواهد بود. سلاحهای هسته‌ای هنوز برابر کننده بـزرگ می‌باشند ولی اکنون ایالات متحده برابر کننده نیست بلکه دیگران باید در پی برابری با او باشند.

بهـرحال هیچکس تردید ندارد که دانش هسته‌ای باقی خواهدماند.طرفداران کوششهای مسـتمربجانب خلـع سـلاح هسـته‌ای قـبول دارند که هدف عدم گسترش سلاح هسته‌ای هرگز حاصل نمی‌شود تا زمانی که برخی از دولتها حق در اختیار داشتن این سلاحها را برای خودشان محفـوظ مـی دارنـد. از این دیدگاه، یک معاهده ممنوعیت جامع آزمایشات هسته‌ای–که توسط دولـت کلینـتون مـورد قـبول اسـت ولـی قبلاً از آن اجتناب گردید– اولویت نخستین می‌باشد. «لازمـه اصلی عـدم گسـترش مـتقاعد سـاختن سایر کشورهاست که سلاحهای هسته‌ای قابل

استفاده نیستند و از اینرو فاقد ارزش تلاش جهت تحصیل آن می‌باشند.»یک تحلیلگر استدلال می‌کند، «آزمایش هسته‌ای مستمر درست پیامی مخالف آن را می فرستد. با آزمایش و بهبود بی پایان این سلاحها، ما نشان می دهیم که آنها قابل استفاده می‌باشد» (نقل شده درنولان[1] ۱۹۹۴). حتی با کاهشهای شگفت انگیز در سلاحهای هسته‌ای پیش بینی شده در استارت-۲، تعداد کلاهک های جنگی استراتژیک تنها به سطحی باز می‌گردد که هنگام امضای معاهده عدم گسترش هسته‌ای (NPT) در ۱۹۶۸ موجود بود. بنحوی قابل درک، «ندارندگان [هسته‌ای] ابراز نارضایتی و بیزاری کرده‌اند هنگامیکه مشاهده می‌کنند ابرقدرتها زرادخانه شان را دو دهه بعد از امضای معاهده چهار برابر کردند، و آن بیزاری ادامه می‌یابد» (رنر[2] ۱۹۹۲).

با سلاحهای موجود چه بایدکرد، با قبول اینکه دانش هسته‌ای باقی می‌ماند؟ جدا کردن کلاهکهای جنگی هسته‌ای از وسایل پرتاب آنها گامی مهم خواهد بود. صرفِ پیاده کردن و برچیدن کلاهکهای جنگی و اینکه سوار کردن مجدد آنها تا نهایتاً یک زرادخانه استراتژیک «واقعی» مهیا شود چند ماه وقت لازم دارد، تصوری ازیک جهان نهایتاً عاری از سلاح هسته‌ای را بوجود می آورد (مازار ۱۹۹۵؛ همچنین نگاه کنید به شل[3] ۱۹۸۴).

البته جهانی فارغ از سلاحهای هسته‌ای آینده ای دور از دسترس - شاید آرمان شهری-باقی بماند(نوزده). اما آیا این خیلی غیرواقعی‌تر از سقوط دیوار برلن و پایان جنگ سرد است؟ درهمین حال، بحث و گفتگو راجع به نقش سلاحهای هسته‌ای درسیاست جهان و در تفکر استراتژیک آمریکا در جهان در حال تغییر ادامه می‌یابد (نگاه کنید به دالدر ۱۹۹۵؛ میلر[4] ۱۹۹۴)(بیست).

قدرت و اصول: در تعقیب منفعت ملی

جهان طی نیم دهه گذشته به نحوی باور نکردنی تغییرکرده است.ولی ابزار سیاست خارجی آمریکا - متبلور در زورِ نظامی و مداخله جویی - الگوهای پابرجائی می‌باشند- تعدیلاتی جهت اطمینان بوجود آمده، ولی آنها عمدتاً معطوف و محدود به تاکتیک‌ها بوده‌اند، نه تجدید ارزیابی بنیادی از اغراض یا استراتژیهای اصلی. از اینروی می‌بینیم که نیروهای نظامی متعارفی کشور کماکان جهت دخالت و درگیری جهانی آمادگی می یابند و اینکه بر سلاحهای هسته‌ای به منظور تامین امنیت از طریق تهدید به حمله، تکیه می‌شود. بدون چهار چوبی نو

---

[1] Nolan
[2] Renner
[3] Schell
[4] Daalder, Miller

برای سیاست، شیوه‌های قدیم تفکر پابرجا خواهند ماند.

بهرحال رئوس چهارچوبی نو، غیرمشخص است. برخی ابراز داشته اند ترجیحات برای یک جانبه گرایی، چند جانبه گرایی قاطعانه، و رهبری ایالات متحده به عنوان شق ثانوی نقش جهانی آینده آمریکا، گزینش ابزار سیاست خارجی را دیکته خواهد کرد (هاس[1] ۱۹۹۵)، که مفصل آن را در فصل ۳ بحث کردیم. دیگران به محاسن عدم درگیری گزینشی، وضعی که "امکان خواهد داد به کاهش شدید حضور نظامی ایالات متحده در جهان اشاره می کنند...... از جایگاه صرف منفعت ملی، ارتش آمریکا می‌تواند به یک نیروی اعزام سریع بمنظور برآوردن نیازهای نظامی متعادل شامل حفظ جان آمریکائیان در خارج، مبارزه با تروریسم و حفظ نیرویی باز دارنده، مناسب برای استقرار اضطراری و فوق العاده کاهش یابد» (مای نز[2] ۱۹۹۰).

هیچ نتیجه ای از این دیدگاههای متفاوت و نظرات متنوع قابل تصور نیست. در عین حال، عارضه تنها ابر قدرت باقیمانده جهان احتمالاً می‌رود که بحث کلاسیک بین قدرت و اصول را برانگیزد که تا مدتها تلاش ملت برای تشخیص منافع ملی و چگونگی تعقیب آن به بهترین نحو را تحت تاثیر قرار داده است.

حواشی

یک) برای عقاید متغایر درباره NSC ۶۸، نگاه کنید به مقالات در مه (۱۹۹۵).

دو) نظامی شدن سیاست خارجی آمریکا نه بدین خاطر روی داد که رهبران نظامی جرفه ای نقشهای سیاست گذاری را عهده دار شدند (اگرچه برخی مانند جورج مارشال چنین کردند) بلکه بخاطر این بود که رهبران غیرنظامی تمایل به قبول رهیافتهای نظامی نسبت به مشکلات سیاسی یافتند (یارمولینسکی[3] ۱۹۷۱—۱۹۷۰، ۱۹۷۱). قابل اهمیت است که سیاست گذاران کشوری آمدند تا شیوه های نظامی تفکر را اتخاذ کنند، آنگونه که ریچارد ج. واتسون (نقل شده در دونوان ۱۹۷۴) استادانه خاطر نشان ساخت، «کنترل کشوریها علیه کنترل لشکریها تمایزی بی‌اهمیت است زیرا کشوریها بهمان طریق فکر می‌کنند که لشکریها فکر می‌نمایند.» برای مطالعات بیشتر در این خصوص آنگونه که در مورد تصمیمات مربوط به کاربرد بمب اتمی علیه ژاپن اتخاذ شد و تصمیمات طی ایام جنگ سرد، نگاه کنید به آلپرووتیز (۱۹۸۵)، آمبروز (۱۹۹۳)، فیس (۱۹۶۶)، هوروویتز (۱۹۸۵)، لافبر (۱۹۷۶) و شروین (۱۹۷۳)، جانسون ومتز (۱۹۹۵) مسائل جاری در روابط کشوری – نظامی را خلاصه می‌کنند. که در فصل ۱۱ مورد توجه قرار می‌گیرد.

سه) میراث دیپلماتیک سیاست خارجی آمریکا با افکار ناسازگار درباره استفاده آمریکا از نیرو و ابزار نظامی تحرک می‌یابد. آمریکائیان گفته می‌شود که «یک ابهام خاص را در مقابل جنگ از خود نشان می دهند. آنها بطور

---

[1] Haass

[2] Maynes

[3] Yarmolinsky

سنتی خودشان را به عنوان مردمی صلح جو، غیرجنگ طلب فرض کردند، و معذلک بندرت غیرجنگ طلب بوده اند » (میلت و ماسلووسکی[1] ۱۹۸۴). اسطوره شناسی سیاسی کشور بر آن است که ایالات متحده هم شیفته صلح است و هم شکست ناپذیر در جنگ؛ اینکه مخالف نگاهداری ارتشهای ثابت است ولی در حال حاضر یک میلیشای مؤثر و باندازه کافی را نگاه می دارد؛ که با آنکه فقط با بی‌میلی وارد جنگ می‌شود و همیشه برای مقاصد اخلاقی، سپس آنها را مشتاقانه بهم می‌آمیزد و پیروزمندانه از آنها نتیجه می‌گیرد؛ اینکه او مخالف استفاده از زور است بدان علت است که راهش را از لحاظ بین المللی طی کند، و اینکه مهیای مداخله نظامی در امور دیگران است اگر جهت تامین منافع جهانی‌اش ضروری باشد؛ و اینکه او در میانه قدرت نظامی قرار گرفته و در جستجوی تحصیل آنست اما از کاربرد آن نگران است.

چهار) بهرحال حتی قبل از این موافقتنامه، قانون جاری ایالات متحده مستلزم انهدام ۹۰ درصد ذخائر ایالات متحده بود، که تا ۱۹۹۷ غالب آنها از لحاظ نظامی بلا فایده محسوب شده بود.

پنج) مثلاً نگاه کنید به "مرزهای بسیار بعید امنیت: استراتژی جنگ دوگانه دولت کلینتون" (۱۹۹۵)، کورب (۱۹۹۵)، موریسون، تسی پیس، و وایسز (۱۹۹۴)، و استاین برنر (۱۹۹۵).

شش) نیروهای نظامی نیز می‌تواند جهت تحصیل مقاصد دلخواه مستقیماً مورد استفاده قرار گیرد. فهرستهای بلیچ من و کاپلان (۱۹۷۸) و زلیکو (۱۹۸۷) فقط معطوف به آن مواردی است که نیرو خودش هدف را تحصیل نمی‌کند، بلکه بر دریافت و تفکر دیگران تاثیر گذاشته و از اینروی بر تصمیماتشان مؤثر می‌شود.

هفت) جنگهای کره و ویتنام از این تحلیل برکنارند، که به بحرانهای واقع شده در زمان صلح محدود می شوند. داده ها همچنین عملیات انساندوستانه، عملیات اجرای قانون و اصلاحات، عملیات عادی انجام یافته جهت حمایت از دیپلماسی ایالات متحده، مانند قرار دادن واحدهای نیروی زیردریائی در حالت آماده باش طی دیدارهای ریاست جمهوری را دربر ندارد.

هشت) آنتونی لیک، در سخنرانی اکتبر ۱۹۹۴، در دانشگاه هاروارد، هفت نفع ملی را مشخص کرد که به نظر دولت کلینتون کاربرد زور نظامی برایش ضروری است: «دفاع در برابر حملات مستقیم به ایالات متحده، شهروندانش در داخل وخارج، و متحدانش»؛ «مقابله با تجاوز»؛ «دفاع از مهمترین منافع اقتصادیمان»؛ «حفظ، ترویج و دفاع از دمکراسی»؛ «جلوگیری از گسترش خطرناک سلاحهای هسته‌ای و سایر تسلیحات کشتار جمعی»؛ «جلوگیری از فعالیتهای تروریسم، و مبارزه با جریان مرگبار مواد مخدر»؛ «حفظ قابلیت اعتمادمان»؛ و «برای مقاصد انساندوستانه»؛

نه) برای بحث و گفتگو راجع به اینها و موضوعات مرتبط، نگاه کنید به کارپنتر (۱۹۹۳) دووال و امار (۱۹۹۴)، فرامکین (۱۹۹۴)، هوفمان (۱۹۹۳)، مولدون (۱۹۹۵)، استدمن (۱۹۹۳ – ۱۹۹۲) و مقالات مربوطه در شمارهٔ پائیز ۱۹۹۳ *بررسی بین المللی هاروارد*» و مارس ۱۹۹۴ *گزارش خاورمیانه*».

ده) چستر کروکر، مدیر کل وزارت امور خارجه در امور آفریقا در دولت ریگان متذکر می‌شود که:

> «شکست» در سومالی، در حقیقت شکست مداخله انساندوستانه یا پاسداری قدرتمندانه صلح نبود. این شکستی بود در کاربرد شجاعانه و خردمندانه نیروها. بیشتر آنچه تحصیل شد طی مرحله رهبری توسط ایالات متحده (دسامبر ۱۹۹۲ تا آوریل ۱۹۹۳) بود، ولی آن فوراً در معرض خطر قرار گرفت. وقتی دومین عملیات به رهبری ملل متحد در میانه دست

---

[1] Millett, Maslowski

اندازهای عدم تداوم رهبری، سنت، دکترین نظامی، موانست شخصی، رویه های کاری عملیاتی، فرماندهی و کنترل، غرائز سیاسی و سیستمهای بوروکراتیک بعهده گرفته شد. (کروکر ۱۹۹۴، ۲۳؛ همچنین نگاه کنید به کروکر ۱۹۹۵).

یازده) در ژوئیه ۱۹۹۲، چند ماه قبل از آنکه ایالات متحده در سومالی مداخله کند، سفیر ایالات متحده در کنیا، اسمیت همپستون، به مقامات وزارت امور خارجه با لحنی تند و بعضاً نژاد پرستانه علیه مداخله در سومالی هشدار داد. «فکر نمی‌کنم سومالی پذیرای انجام سریع امور باشد که آمریکائیان آنقدر مشتاق آن می‌باشند» وی گفت «آنها را تنها بگذارید...... که به سرنوشت خودشان برسند، هرچقدر بیرحمانه باشد...... یکبار، دوبار، سه بار فکر کنید قبل از اینکه نوزادسیاه سومالی در آغوش بگیرید.» تنها اثر «مفیدی» که یک تهاجم عمده آمریکا به سومالی احتمالاً ببار خواهد آورد متحد کردن مجدد ملت سومالی است: علیه ما، مهاجمان، خارجیان، کافرها (بی ایمانها) که ممکن است فرزندانشان را غذا داده باشند ولی همچنین مردان جوانشان را کشته اند.... در ایام قدیم، سومالیائیها برای شتر، زن و برده دست به هجوم و غارت می زدند. امروز آنها برای شتر، زن و برده و غذا هجوم می‌برند.» *اخبار آمریکا و گزارشهای جهان*. ۱۴ دسامبر ۱۹۹۲، ص، ۳۰.

دوازده) همچنانکه ایالات متحده آماده برای مداخله در هائیتی می‌شد، تحلیلگران بی درنگ خاطر نشان ساختند، بار گذشته که ایالات متحده تفنگداران دریائی را به آن جزیره فرستاد -- در ایام دولت وودرو ویلسون در ۱۹۱۵ – آنها برای نوزده سال آنجا ماندند، ویادآور شدند که ایالات متحده همچنین در آن زمان در پی ایجاد دمکراسی در هائیتی بود، اما شکست خورد.نگرانی برای «خارج شدن»، یکی از میراثهای ویتنام است، آنگونه که سیاست گذاران در آن هنگام تصور روشنی نداشتند از اینکه کدام نوری در ته کدام تونل به آنها اجازه خاتمه بخشیدن به جنگ را خواهد داد.(کارنو ۱۹۸۳). از این پس «باتلاق» و «ویتنام» رسماً مترادف شدند آنگونه که سیاست گذاران مداخلات بعدی را در نظر می گرفتند.

سیزده) تحلیل ها و انتقادات از سیاست ها و عملکردهای مداخله جویانه آمریکا در گذشته نزدیک و مورد نظر برای آینده را می‌توان در تبس (۱۹۹۴)، هاس (۱۹۹۴b – ۱۹۹۴)، کانتر وبروکز (۱۹۹۴) مای نسز (۱۹۹۵)، شرادر (۱۹۹۲)، شالوم (۱۹۹۳) و تی. اسمیت (ط۱۹۹۴) یافت.

چهارده) برای توصیفی روشن ازخسارت انسانی و فیزیکی، نگاه کنید به شل (۱۹۸۲).

پانزده) در نظری قهقرائی، روشن است که ژاپن با اضطرار خواستار تسلیم به ایالات متحده با شرایطی قابل قبول بود. توکیو از پیش درمعرض تخریب بود، سرنوشت ژاپن معلوم بود. آنگونه که «بررسی بمباران استراتژیک ایالات متحده» نتیجه گرفت، «محققاً قبل از ۳۱ دسامبر ۱۹۴۵ ژاپن تسلیم خواهد گردید حتی اگر بمب اتمی فرو افکنده نشده بود.... ایالات متحده از طریق مجاری دیپلماتیک یک ماه قبل از حقیقاً فرو ریختن بمب می‌دانست که حکومت ژاپن آرزوی درخواست صلح را داشت (آلپه روویتز ۱۹۸۵، ۱۹۸۹؛ میلس، ۱۹۸۵؛ برای نظر متقابل، نگاه کنید به آلسوپ و جواروسکی ۱۹۸۰، و باندی ۱۹۸۸)

شانزده) بنا به اسنادی که جدیداً از طبقه‌بندی محرمانه خارج شده اند، برنستاین می‌نویسد که:

> رهبران دولت در پی اجتناب از کاربرد بمب اتمی نبودند، آنها حتی معتقد بودند که کاربرد نظامی آن ممکن است امکان قدرتمندی را بوجود آورد؛ ارعاب شورویها، وادار ساختن آنها، آنگونه که [وزیر امورخارجه] بیرنس گفت «بیشتر سر براه باشند، بخصوص در اروپای شرقی. با آنکه غرض اصلی و عمده کاربرد سلاح آن نبود، مسلماً یکی از دلایل قوی تایید کننده استفاده بوده، چنانچه ترومن و یارانش، مانند دانشمندان مخالف در شیکاگو، پیش بینی

کرده بودند که بمباران اتمی ژاپن شورویها را یاغی‌تر خواهد ساخت تا مطیع‌تر، شاید رهبران آمریکائی در تصمیمشان تامل می‌نمودند.» (برنستاین ۱۹۹۵ – ۱۵۰)

هفده) نگاه کنید به آلپه رورووتیز و برد (۱۹۹۴) برای بحث راجع به نقش بمب اتمی در نظامی‌کردن سیاست خارجی آمریکا در جهان بعد از جنگ جهانی دوم.

هجده) نگاه کنید به کوستر و اوتگوف (۱۹۹۴) برای دفاع از موضوع هسته‌ای «استفاده نخست».

نوزده) نگاه کنید به گووپاستر (۱۹۹۳) برای طرحی اصلی و منطقی از گامهای لازم برای مهار بیشتر سلاحهای هسته‌ای.

بیست) نگاه کنید به مولر (۱۹۸۹) برای شرح مفصل از تزجنحالی که سلاحهای هسته‌ای حتی در ایام جنگ سرد عمدتاً بی ارتباط با مقاصد سیاسی بودند.

توصیه برای مطالعات بیشتر

Alperovitz. Gar. *The Decision to Use the Atomic Bomb: And the Architecture of an American Myth.* New York: Knopf, 1995.

Cohen, Eliot A. "Constraints on America's Conduct of Small Wars." *International Security* 9 (Fall 1984): 151 –81.

Freeman, Lawrence. *The Evolution of Nuclear Strategy*, 2nd ed. New York: St. Martin's, 1989.

George, Alexander L. *The Limits of Coercive Diplomacy*. Boulder, Colo.: Westview, 1994.

Haass, Richard N. *Intervention: The Use of American Military Force in the Post-Cold War World.* Washington, D.C.: Carnegie Endowment, 1994.

Jordan, Amos A., William J. Taylor, and Lawrence J. Korb. *American National Security: Policy and Process*, 4th ed. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1993.

Kanter, Arnold, and Linton F. Brooks, eds. *U.S. Intervention Policy for the Post-Cold War World: New Cballenges and New Responses.* New York: Norton, 1994.

Kegley, Charles W.,Jr., and Eugene R. Wittkopf, eds. *The Nuclear Reader: Strategy, Weapons, War*, 2nd ed. New York: St. Martin's, 1989.

Krepon, Michael. "Are Missile Defenses MAD?" *Foreign Affairs 74 (January/February 1995)*: 19-24.

Schell, Jonathan. *The Abolition*. New York: Knopf, 1984.

Schraeder, Peter J., ed. *Intervention in the 1990s: U.S. Foreign Policy in the Third World*, 2nd ed. Boulder, Colo.: Lynne Rienner, 1992.

Snow, Donald M. *National Security: Defense Policy for a New International Order*: New York: St. Martin's, 1995.

فصل ۵

ابزار نفوذ جهانی: فعالیتهای پنهانی، دیپلماسی عمومی و کمک خارجی

مداخله می‌تواند اقدام فیزیکی، معنوی، دو جانبه، چند جانبه، مستقیم، انتقال مهارتها، احداث نهادها باشد. می‌تواند بسیاری چیزها باشد - یک فهرست شگفت آور.
چسترا. کروکر،رئیس، هیات مدیره، انستیتوی آمریکائی برای صلح، ۱۹۹۴

من نمی‌فهمم چرا ما باید مراقب و مواظب کشوری باشیم که بخاطر بی‌مسئولیتی مردم خودش دارد کمونیست می‌شود.
دستیارمخصوص امورامنیت ملی هنری،کیسینجر،۱۹۷۰

در ۵ ژوئن ۱۹۴۶در سخنرانی آغاز سال تحصیلی دانشگاه هاروارد، وزیر امور خارجه جورج سی. مارشال، تعهد ایالات‌متحده به کمک به بازسازی اروپای جنگ زده را یکی از اصول اساسی سیاست خارجی آمریکا قرار داد. این طرح به کنگره ای که مظنون بود و به مردم آمریکا بر پایه استدلالات استراتژیک و به عنوان ابزاری ضد کمونیستی در مبارزه رو به ظهور جنگ سرد با اتحاد شوروی قبولانده شد. دو سال بعدتر، در سخنرانی افتتاحیه اصل چهار، رئیس جمهور ترومن خواستار «برنامه جسورانه جدیدی برای بهره مند شدن از پیشرفتهای علمی و ترقی صنعتی جهت بهبود و رشد مناطق عقب افتاده گردید.» برخی از برنامه های کمک خارجی آمریکا پیش از این زمان وجودداشته بود - از جمله برنامه وام - اجاره که در ایام جنگ کمک برای متحدان آمریکا طی جنگ جهانی دوم فراهم آورد - ولی با طرح مارشال واصل چهار آنها بصورت ابزار اولیه سیاست خارجی آمریکا درآمدند.

کنگره نیز قانون امنیت ملی جدیدی در ۱۹۴۷ تصویب کرد. سازمان مرکزی اطلاعات (سیا)، وزارت دفاع، و ستاد مشترک ارتش اینک بصورت نهادهای مرکزی در تشکیلات امنیت ملی بعد از جنگ کشور در آمدند. هر سازمان جدید در پی آن بود که در تشکیلات نهادی مستقر نسبت به قبل از جنگ و ایام جنگ جهانی دوم پیشرفت نماید - وظیفه سیا بویژه جلوگیری از تکرار فاجعه ای مانند پرل هاربر بود. شواهدی موجود بود که ژاپنی ها در صدد حمله به ایالات متحده بودند، ولی تحلیلگران اطلاعاتی، و فرماندهان نظامی قادر به تفسیر اطلاعات و ارائه‌اش جهت ملاحظه سیاست گذاران در وقت مناسب نبودند. از اینروی، در ۷

دسامبر ۱۹۴۱، ژاپن مبادرت به ضربه ای درهم شکننده بر ناوگان اقیانوس آرام ایالات متحده کرد، با خسارات زیاد انسانی. در پیام جنگش به کنگره. رئیس جمهور فرانکلین روزولت، روز حمله را به عنوان «روزی که به رسوائی در یاد خواهد ماند» توصیف کرد.

جمع آوری اطلاعات و اقدامات پنهانی

آیا *اطلاعات* جاسوسی بهتر – اطلاعات مفید برای سیاست گذاران درباره یک دشمن بالقوه – از پرل های جلوگیری کرده یا خساراتش را محدود کرده بود مساله ای است که مورد بحث باقی میماند. شایان ذکر است که حتی بعد از آنکه سیا تاسیس گردید، ایالات متحده در ۱۹۴۶ غافلگیر شد هنگامیکه اتحاد شوروی راههای دسترسی متفقین به برلن را مسدود ساخت، که فوراً باعث برقراری دالان هوائی مشهور و انتقال وسایل و کالا به شهر محاصره شده گردید. دو سال بعدتر بار دیگر دچار شگفتی شد وقتی کره شمالی نامنتظره به کره جنوبی هجوم آورد.

دولتها همیشه درباره یکدیگر اطلاعات جمع کرده اند، که غالباً بعضی در ردیف وارد شدن در*جاسوسی* است–جاسوسی کردن جهت بدست آوردن اطلاعات سری حکومتی. بنجامین فرانکلین وارد در توطئه های اروپائی گردید تا فرانسه را در جنگ انقلابی بجانب مستعمره نشین ها بیاورد؛ بریتانیا بر طبق سنت معمول ناتان هال[1]،یک سرباز انقلابی آمریکائی را به عنوان جاسوس بدار آویخت، آخرین کلمات هال این بودند «من فقط متاسفم که جز یک جان چیز دیگری ندارم که برای کشورم از دست بدهم.» امروز مجسمه وی جلو در ورودی به مقر سیا در لانگ لی، ویرجینیا را تزئین می‌کند.

یک قرن بعد از اعدام هال، و حتی قبل از اینکه ایالات متحده[یک] از جنگ اسپانیا – آمریکا به عنوان یک قدرت امپراتوری ظاهر گردد، نیروی زمینی و نیروی دریائی واحدهای اطلاعاتی تاسیس نمودند برای جمع آوری اطلاعات نظامی و دریائی درباره قابلیت های کشورهای خارجی. در مدت جنگ جهانی اول رهگیری و کشف پیامهای تلگرافی و رادیوئی دشمن – تحلیل رمز – کاربرد تکنولوژی جدید را به کار اطلاعاتی وارد ساخت. «اتاق سیاه» یک واحد کوچک اطلاعات نظامی مسئول برای این فعالیتها در ایالات متحده، به کار خود بعد از جنگ نیز ادامه داد، فقط برای اینکه توسط وزیر امور خارجه رئیس جمهور هوور در ۱۹۲۹ بکارش خاتمه داده شود، که فعالیتهای اتاق سیاه را نسبت به ارزشهای آرمانگرایانه آمریکا شنیع یافت. با وجود این، طی سالهای ۱۹۳۰ – فرانکلین روزولت و مشاورانش گزارشات ویژه

---

[1] Nathan Hale

اطلاعاتی را درباره ژاپن و بخصوص آلمان دریافت میداشتند که شامل اطلاعات رادیوئی بلکه همچنین طیف بسیار وسیعتری از منابع اطلاعاتی، منجمله گزارش وابسته های نظامی مامور در خارج بود. (کاهن ۱۹۸۶).

بهر حال آنچه فقدانش قابل ذکر است، اطلاعات مکتسبه توسط جاسوسان بود، چون ایالات متحده ماموران مخفی که در خارج فعالیت کنند نداشت. آن بدین معنی بود که نمی‌توانست کار ضد *اطلاعاتی* بکند، «عملیاتی که علیه سرویسهای اطلاعاتی خارجی انجام می‌گیرد... که بویژه به کوششهای جاسوسی چنین سرویسهایی جهت و هدایت داده می‌شود..... [شامل] تلاش جهت رخنه و نفوذ در آنها» (هالت ۱۹۹۵). سیا بعداً بطور شدیدی درگیر ضد اطلاعات گردید. و یکی از ماموران ضد اطلاعات خودش، الدریچ آمس، بعداً بصورت جاسوسی برای دشمن در آمد، «موشی»که مدتها ترس از آن وجود داشت در داخل خود سیا پیدا شد. برای هفت سال از ۱۹۸۵، آمس اطلاعات طبقه بندی شده درباره فعالیتهای سیا را به اتحاد شوروی می فروخت، که منجر به مرگ شاید دهها نفر مقامات شوروی گردید که در فهرست حقوق بگیران سیا بودند، اختلال گسترده در فعالیتهای مخفیانه ایالات متحده، و نابودی واقعی عملیات سیا در مسکو. در ۱۹۹۴ او اعتراف به جاسوسی کرد و به مجازات زندان ابد برای اعمال خیانت آمیزش محکوم شد.

طلایه دار بلافصل سیا، اداره سرویسهای استراتژیک (OSS) بود، که توسط رئیس جمهور روزولت طی جنگ جهانی دوم ایجاد شد. با ریاست ژنرال ویلیام ج. «بیل وحشی» دو نووان، OSS بر روی ویلیام ج. کیسی درمیان عاملانش حساب می‌کرد. کیسی که چهار دهه بعد رئیس سیا می‌شود، شیفته عملیات اطلاعاتی مخفی بود که نخست توسط OSS انجام می‌گرفت. این فعالیتها، OSS را ازنحوه عملیات اطلاعاتی قبلی ایالات متحده متمایزا ساخت، چون ایالات متحده در تلاش برای تاثیر گذاشتن بر نتیجه وقایع در سایر کشورها، به چیزی بیش از صرف جمع‌آوری اطلاعات احتیاج داشت.

اصرار و مداومت ایالات متحده نسبت به مداخلات پنهانی در امور سایر کشورها (شاید حتی بیشتر از دخالت پنهان نظامی) تا حد زیادی دخیل بود در اینکه بر چسب مداخله جویی بر سیاست خارجی بعد از جنگ جهانی دوم آمریکا زده شود.

دستور NSC ۶۸ سند شورای امنیت ملی که در نظامی‌شدن سیاست خارجی آمریکا بسیار مؤثر بود، ایالات متحده را در مسیر مداخله جویی قرار داد. همانطور که در فصل ۴ یادآور شد، دستور مذکور خواستار اقداماتی غیر نظامی علیه اتحاد شوروی، به منظور ایجاد ناآرامی و آشوب در کشورهای بلوک شوروی بود. حداقل برخی در واشنگتن بزودی دریافتند که چنین

وظایف وسیع و جامعی تنها از طریق تاسیس سازمانی با دامنه جهانی برای اقدام پنهانی قابل انجام خواهد بود (گزارش نهائی کمیتهٔ منتخب برای مطالعه عملیات حکومتی، باتوجه به فعالیتهای اطلاعاتی، جلد، ۴، ۱۹۷۶؛ از این به بعد به عنوان گزارش نهائی، ۱-۴، ۱۹۷۶ نقل می‌شود).

در سالهای بعد از آن، سیا در سطح جهانی به عنوان بازوی حکومت ایالات متحده و مسئول حوادث بسیاری در سایر کشورها، بدنام شد که شاید در صورت عدم مداخله سیا، حوادث مذکور از لحاظ سیاسی لاینحل باقی می‌ماند. تحقیقی مشهور از سوی کنگره پیرامون عملیات سیا در نیمه سالهای ۱۹۷۰، تعرض و تاخت و تاز آن را بدین شیوه توصیف کرد: «سیا متهم به دخالت در امور سیاسی داخلی کشورها از ایران گرفته تا شیلی، از تبت تا گواتمالا، از لیبی تا لائوس، از یونان تا اندونزی، و قتلهای سیاسی، کودتا، خرید رای، جنگ اقتصادی می‌باشد. کمتر بحران سیاسی در جهان امروز روی داده که در آن به مداخله سیا اشاره نشده باشد، (گزارش نهائی ۱۰، ۱۹۷۶). ممکن است زمانی صحت آن تصویر مورد اختلاف بوده است، ولی دیگر چنان نیست. حجم معتنابهی از اسناد حکومتی از طبقه بندی خارج شده و افشاگریها جاری از امپراتوری مضمحل شوروی نشان میدهد که آن تصویر، بیان اندکی از بسیار است.

نقش اطلاعات و اقدام پنهانی

اقدام پنهانی ارجاع دارد به «فعالیتی که به منظور تحصیل نتیجه ای در یک کشور خارجی صورت می‌گیرد بدون اینکه نقش ایالات متحده معلوم باشد. نقش آمریکا باید کاملا بهشده باشد که با تکنیکهای بازپرسی قابل کشف نبوده و براحتی تکذیب گردد، (هالت ۱۹۹۵) پس، اقدامات و عملیات پنهانی، نوعاً فعالیتهای مخفیانه ای هستند که در خارج علیه حکومتهای خارجی، تاسیسات، یا افراد انجام می‌گیرد با هدف مشخص تاثیر گذاشتن مستقیم بر نتایج سیاسی. از لحاظ نظری عملیات مذکور متمایز از جمع آوری مخفیانه اطلاعات یا جاسوسی می‌باشند. فعالیتهای جاسوسی- جمع آوری غیرقانونی اطلاعات- قصد تاثیر گذاشتن مستقیم ندارد، ولی اقدامات پنهانی چندین هدف را دارند.

نگرانی درباره اقدام پنهانی در نیمه سالهای ۱۹۷۰ خود را نشان داد، هنگامیکه در جریان استماعات سنا، به ریاست فرانک چرچ (دمکرات از آیداهو) آشکار شد که سیا کوشیده بود رهبران خارجی را بقتل برساند (قتل برای مقاصد سیاسی). این امر رئیس جمهور فورد را واداشت تا دستوری اجرائی صادر نماید – که هنوز مورد عمل است و جورج بوش درخصوص چگونگی برخورد با صدام حسین آن را در نظر گرفت – که چنین اعمالی را ممنوع ساخت.

چون کنگره نیز بطور روز افزونی در نظارت بر فعالیتهای اطلاعاتی درگیر شده، تعریفات دقیق تری از اقدامات پنهانی (گاهی فعالیتهای مخصوص نامیده می‌شود) لازم آمده تا اطمینان حاصل آید که رؤسای جمهور تمامی فعالیتهای مورد نظر را به ملاحظه کمیته های ذیربط کنگره برسانند. در ۱۹۹۱، اعتراض رئیس جمهور بوش، کنگره را وا داشت تا تعریف از اقدام پنهانی را تبدیل به قانون نماید، که در بخشی اقدام پنهانی را چنین بیان میدارد« فعالیت یا فعالیتهای حکومت ایالات متحده برای اعمال نفوذ بر شرایط سیاسی، اقتصادی، یا نظامی در خارج، جائیکه غرض آنست که نقش حکومت ایالات متحده هویدا نباشد یا بطور عمومی شناسائی نشود.»

جمع آوری اطلاعات بالّذات نگرانی یا انتقاد اندکی را بر می انگیزد. چون از تصمیم گیرندگان سیاست خارجی انتظار میرود که امنیت فیزیکی و رفاه عمومی مردم را تامین کنند، آنها نیاز به اطلاعات مفصل لازم برای درک امور و وقایع گوناگون نظامی، اقتصادی، سیاسی، علمی، داخلی و خارجی دارند که لازمه سیاست گذاری درست است. تامین چنین اطلاعاتی وظیفه جامعه اطلاعاتی است (در فصل ۱۱ توصیف می‌شود). بنحوی خاص‌تر، وظیفه تولید *اطلاعات* پخته است به معنای اطلاعات جمع آوری شده از همه منابع – محرمانه، رسمی، و آشکار است که با دقت ارزیابی و توسط کارشناسان مجرب خصوصاً برای تامین نیازهای رهبری ملی تحلیل شده است (مارچتی و مارکس[1] ۱۹۷۴).

بیشتر آنچه اطلاعات خام را تشکیل می دهد، (داده های نقادی و تحلیل نشده) از طریق ماموران سری است که غالباً **اطلاعات انسانی** HUMINT خوانده می‌شود، که هنوز ناپخته است زیرا از منابع انسانی، نه فنی حاصل آمده است. زیرا این اطلاعات آماده و قابل دسترسی از منابع عمومی مانند گزارشات روزنامه نگاران، دیپلماتها، ماموران فرهنگی، اطلاعات و انتشارات سازمانهای حکومتی، موسسات بازرگانی خصوصی، و محققان تحصیل می‌گردد. داده های این منابع عمومی با **اطلاعات سخت**[2] ناشی از تحلیل کشف رمز و شناسائیهای ماهواره ای تکمیل می‌شوند. چنین است گه ماهواره های شناسائی آمریکا بطور عادی اطلاعات ذیقیمتی را درباره قابلیت‌های نظامی روسیه، ایران، عراق در میان سایر چیزها فراهم می‌نمایند. (اگرچه آنهانتوانستند برنامه تسلیحات هسته‌ای مجهز عراق را ردیابی کنند) **اطلاعات نشانه ای** Signal intelligence (SIGINT) - اطلاعات جمع شده از رهگیری و تحلیل علائم مخابراتی، الکترونیک، و تلهمتری است که بطور عادی دریائی از اطلاعات را از سراسر جهان فراهم می‌آورد.

---

[1] Marchetti, Marks

[2] Hard Intelligence

معذلک برخی فعالیتهای اطلاعاتی مخفی ممکن است ضروری باشد، بخصوص چون دسترسی به اطلاعات مهم مربوط به سیاست گذاری درستِ امنیت ملی عموماً ممکن نیست. بهرحال گاهی اوقات، جمع آوری مخفیانه اطلاعات اثرات مهمی بر سیاست خارجی می‌گذارد، شاید معروفترین مورد در ۱۹۶۹ رخ داد، وقتیکه درست در آستانه اجلاس سران پاریس بین رئیس جمهور آیزنهاور و نخست وزیر شوروی خروشچف، یکی از هواپیماهای جاسوسی یو – ۲، به خلبانی فرانسیس گری پاورز، عمیقاً در داخل خاک شوروی سرنگون گردید. اجلاس سران هرگز تشکیل نشد، و روابط آمریکا – شوروی آنقدر دشوار گشت که در هیچ زمانی طی جنگ سرد آنگونه نبود.

مورد دیگر در ۱۹۶۸ روی داد، وقتی کره شمالی کشتی جاسوسی و اطلاعاتی پائبلو، متعلق به نیروی دریائی و آژانس امنیت ملی را دستگیر کرد که نزدیک ساحل کره شمالی فعالیت می‌کرد. خدمه کشتی نهایتاً بازگردانده شدند، ولی کشتی خیر – که بدون تردید سبب افزایش دانش شوروی از قابلیت های اطلاعات علائم ایالات متحده گردید.

این حوادث نشان از انواع سرافکندگیها و معضلاتی می دهد که می‌تواند از نیاز مشروع برای اطلاعات سیاست گذاری ناشی گردد. اقدامات پنهانی، از سوی دیگر، یقیناً بیشتر جنجال برانگیز می‌باشند. موارد رسواتری که طی جنگ سرد آشکار شدند عبارتند از:

- کودتای طراحی شده در ایران و گواتمالا توسط سیا در سالهای ۱۹۵۰ و ویتنام در سالهای ۱۹۶۰؛
- ارتشهایی که توسط سیا آموزش، پشتیبانی مالی و هدایت شدند جهت سرنگون ساختن کاسترو درکوبا و جنگ «مخفی» در لائوس در سالهای ۱۹۶۰.
- برنامه‌های اقدام سیاسی تحت حمایت سیا برای جلوگیری از پیروزی رئیس جمهور سوسیالیست سالوادور آلنده و سپس جلوگیری از اعمال قدرت در شیلی در سالهای ۱۹۷۰
- جنگ غیررسمی علیه حکومت نیکاراگوا در سالهای ۱۹۸۰

اکنون که جنگ سرد پایان یافته، بر این فهرست افزوده می‌گردد. مثلاً افشاگریهای اخیر نشان می دهد که سیا به عملیات مخفیانه در لهستان و رومانی به منظورخرید تکنولوژی نظامی پیشرفته شوروی مبادرت ورزید. مقامات روسیه نیز تایید کردند که ایالات متحده در سالهای ۱۹۷۰ بطور موفقیت آمیزی دو بمب هسته‌ای شوروی را از یک زیردریایی غرق شده خارج ساخته است. آن برنامه‌ها مناسب مأموریت جنگ سرد سیا بود، اما دیگر فعالیتهایش

سئوال برانگیز بودن نسبی آنها تایید می‌نماید. برای دهه‌ها در پی کودتا در گواتمالا، سیا ارتش گواتمالا را پشتیبانی کرد، با سرازیر ساختن میلیونها دلار کمک، حتی در سالهای ۱۹۸۰ و سالهای ۱۹۹۰، در همان زمانیکه ارتش، متجاوز از ۱۰۰۰۰۰ نفر را کشت و بطور منظمی در نقض حقوق بشر فعالیت داشت. سازمان سیا همچنین پولهایی به حزب سیاسی محافظه کار ژاپن، حزب دمکرات لیبرال (LDP) پرداخت می‌کرد، که بر سیاست ژاپن برای بیش از یک دهه تسلط داشت. آغاز آن پرداختها از سالهای ۱۹۵۰ بود و تا اوائل سالهای ۱۹۷۰ ادامه یافت، سیا LDP را تامین مالی مینمود، با این امید که چالش سوسیالیستهای ژاپنی را دفع نماید. معذلک فساد، که مسلماً با پرداختهای سیا به مقامات بالای حکومت ژاپن افزایش یافت، نهایتاً کمک به سرنگونی LDP کرد، و در ۱۹۸۹ سوسیالیست ها برای نخستین بار جایگزین LDP محافظه کار، به عنوان حزب حاکم ژاپن شدند.

طی سالهای ۱۹۶۰ ایالات متحده نیز دست به اقدامی پنهانی علیه چدی جاگان Cheddi Jagan نخست وزیر وقت گویان انگلیس زد، با این باور که وی یک کمونیست می‌باشد. فعالیتهای سیا، پایگاه سیاسی داخلی جاگان را تضعیف کرد، که بعد از آن بریتانیا به این کشور کوچک آمریکای جنوبی استقلالش را اعطا کرد. سی سال بعد جاگان به عنوان رئیس جمهور گویان مستقل انتخاب شد. بی خبر از اقدام مخفیانهٔ دولت کندی علیه جاگان، دولت کلینتون دچار شرمساری شد وقتی دریافت که نامزدش برای سفیری در گویان، ویلیام سی. دو هرتی قبلاً در تلاش برای برکناری جاگان به عنوان نخست وزیر گویان انگلیس شرکت کرده بود.

کمیته استماع سنا معروف به چرچ، در سالهای ۱۹۷۰ فاش ساخت که سیا زمانی کوشید تا فیدل کاسترو را شرمنده سازد با اندودن کفشهای رهبرکوبا با ماده ای که سبب ریزش موهایش گردد. بطور شگفت‌آوری، تحقیقات نشان داد که کاسترو حداقل از هشت توطئه قتل که به ابتکار سیا صورت گرفت، جان سالم بدر برده بود. سایر افشائات دردسرآفرینِ بعد از جنگ سرد بیشتر مربوط به امور داخلی می‌باشند. کمیته استماع چرچ، همچنین فاش ساخت که در ۱۹۵۹ ماموران سیا، داروی هالوسینوژن ال. اسی. دی. را بر مردم بی خبری که در یک سالن پر از جمعیت در سانفرانسیسکو بودند، آزمایش کردند. همین اواخر اسناد از طبقه‌بندی خارج شده آشکار ساخت که بسیاری از آمریکائیان قربانی انواعی از آزمایشات انجام یافته توسط سیا و سایر سازمانهای حکومتی بوده‌اند.

> از پایان جنگ جهانی دوم تا سالهای ۱۹۷۰، کمیسیون انرژی اتمی، وزارت دفاع، سرویسهای نظامی، سیا و سایر سازمانها از زندانیان، معتادان مواد مخدر، بیماران روانی، دانشجویان دانشگاه، سربازان و حتی صاحبان بار، بمیزان وسیعی در آزمایشگاههای تحت اداره حکومت، جهت آزمایشِ اثرات هر چیزی از رادیواکتیو، ال اس دی، و گاز اعصاب گرفته تا

شوکهای الکتریکی شدید و «قطع دریافتهای حسی» طولانی مدت استفاده کردند. بعضی از این خوکچه‌های انسانی آزمایشگاهی می‌دانستند که بر آنها چه می‌گذرد، بسیاری دیگر نمی‌دانستند. دیگران حتی نمی‌دانستند که بر روی آنها دارد آزمایش می‌شود. (اخبار آمریکا و گزارشهای جهان، ۲۴ ژانویه ۱۹۹۴، ص ۳۳).

چرا این آزمایشات انجام گرفت؟ در تلاش مرگ و زندگی با کمونیسم، آمریکا نمی‌توانست هیچ امکان عملی را بدون اکتشاف بگذارد (اخبار آمریکا و گزارشهای جهان ۲۴ ژانویه، ۱۹۹۴).

پنجاه سال بعد از پایان جنگ جهانی دوم، آمریکائیان هنوز نمی‌توانند ترسها و اضطرابات کوره آدم سوزی و تجارب پزشکی وحشتناک انجام یافته بر قربانیان بیگناه را توسط کسانی مانند دکتر جوزف مینگل آلمانی و ژنرال شورو ایشی ژاپنی از یاد ببرند. چون اوراق تاریخ جنگ سرد آمریکا اکنون ورق می خورند، با تاسف بسیار روشن می‌شود که دستان آمریکائیان نیز، آلوده می‌باشند.

مقابله جنگ سرد، همزیستی رقابت آمیز، و اقدام پنهانی

اگر اوضاع و احوال شدیداً خصمانه سیاسی بین المللی در اواخر سالهای ۱۹۴۰ و اوائل سالهای ۱۹۵۰ موجبات اولیه را در جهت عملیات پنهانی و فعالیتهای اطلاعاتی مربوطه (و سوء استفاده‌ها) فراهم آورد، توفیق قابل توجه سیا در اقدامات مذکور، آنها را به عنوان ابزار قابل استفاده سیاسی در آورد. بخصوص دو تا از جسورانه‌ترین و جالبترین عملیاتش، سرنگونی نخست وزیر محمد مصدق در ایران در۱۹۵۳ و کودتایی که سقوط رئیس جمهور جاکوبو آربنز[1] از گواتمالا را در ۱۹۵۴ بدنبال داشت، مهم بودند (نگاه کنید به آندرو ۱۹۹۵؛ گاسیو رووسکی ۱۹۸۷؛ ایمرسان ۱۹۸۲؛ تروتورن[2] ۱۹۸۷). با آن عملیات سریع و تقریباً بدون خونریزی، ظاهراً دو تن از رهبران طرفدار کمونیست، توسط مقامات طرفدار غر ب جایگزین گردیدند. بخاطر چنین دستاوردهای اولیه مورد تحسین، هم در سازمان سیا و هم نزد سیاست‌گذاران واشنگتن احساس اعتمادی نسبت به ظرفیت سیا برای توفیقات عملیاتی بوجود آمد.

آلن دالس در سراسر سالهای ۱۹۵۰ ریاست سیا را بعهده داشت که جاسوس اصلی عملیات OSS در سویس در ایام جنگ جهانی دوم و برادر وزیر امور خارجه، جان فاستردالس بود، دالس شخصاً به طرح و توطئه‌چینی برای عملیات مخفیانه علاقمند بود. تحت سرپرستی وی سیا بجای اینکه خدمتگزار سایر سازمانهای دولتی باشد تبدیل به سازمانی گردید که شیوه

---

[1] Jacobo Arbenz

[2] Andrew, Gasioroqski, Immerman, Treverton

های عملیات مخفیانه را تعیین می‌کرد که می‌توانست تحقق اهداف خاص سیاست خارجی را تقویت کند. از اینروی سازمان موقعیت بوروکراتیک مورد حسادتی یافت از اینکه نه فقط برای سیاست گذاران سطح عالی برنامه‌ها و سیاست خارجی را تعیین می‌کرد بلکه همچنین اطلاعاتی را تامین می نمود که آنان تصمیماتشان را بر اساس آن استوار و سپس به اجرای آن می‌پرداختند.

تهاجم به کوبا در خلیج خوکها در ۱۹۶۱ توسط گروهی از کوبائیان تبعیدی که توسط سیا آموزش یافته و تامین مالی شدند، به عنوان یک مورد کلاسیک از برتری سیا در سیاست گذاری حکایت دارد،که در یک سازمان، نقشهای جمع آوری اطلاعات، تنظیم سیاست، و اجرای برنامه تمرکز داشت.. سیا به عملیات خلیج خوکهابه عنوان طریقی برای از میان برداشتن «مشکل» کاسترو می نگریست. اگرچه این نقشه همانند شیوه موفقیت آمیز عملیات ۱۹۵۴ گواتمالا طراحی گردید، ولی شکست وارده به تبعیدیان کوبائی اعتبار سازمان را مخدوش ساخت و به بهای از دست دادن شغل آلن دالس تمام شد. با وجود این، عملیات پنهانی به عنوان یکی از گزینه های سیاسی قابل قبول باقی ماند. عملیات منگوز[1] نشانگر قبول آن دیدگاه بود. این عملیات مرکب از فعالیتهای شبه نظامی، خرابکاری و تبلیغات سیاسی علیه کوبای کاستر و در بعد از ماجرای خلیج خوکها، ولی بیشتر با همان منظور صورت گرفت.

همچنین عملیاتی شبه نظامی در لائوس بعمل آمد، جائیکه بیش از ۳۰۰۰۰ مردم قبایل، در نوعی ارتش خصوصی سیا سازمان یافتند. چون سالهای ۱۹۶۰ بکندی سپری می‌شد مسالهٔ ویتنام مسلط بر فعالیت‌های سیا گردید، همانطور که در مورد سایر سازمانهای حکومتی وضع چنین بود. در یک عملیات سیا در آنجا، معروف به فونیکس[2]، بیش از بیست هزار نفر که مظنون به عضویت در به ویت کنگ بودند در کمتر از چهار سال کشته شدند (لوی ۱۹۷۸، ۲۸۱؛ همچنین مارچتی و مارکس[3] ۱۹۷۴). (یک تحلیلگر سیا بعداً پذیرفت که سازمان "تعداد زیادی از آدمهای بدبخت را کشت" [نقل شده در کار ۱۹۹۴]).

فهرست دخالتهای سیا (اعم از ثابت شده و مورد ادعا) در امور داخلی سیاسی کشورها می‌توانست منحصراً گسترده تر شود. چون ترجیح سیاست‌گذاران به راه حلهای نظامی برای مشکلات سیاسی، عملیات پنهانی را بصورتی معمول درآورد، زیرا بودجه آن برایشان فراهم بود. "برای این مقامات، منجمله رئیس جمهور، مداخله پنهانی راه حل مهمتری نسبت به یک مشکل خاص بنظر می‌رسید تا اینکه بگذارند حوادث مسیر طبیعی خودش را طی کند یا در

---

[1] Operation Mongoose
[2] Phoenix
[3] Lewy, Marchetti & Marks

صدد فیصله پرزحمت دیپلماتیک باشند،" ویکتور مارچتی و جان مارکس می‌نویسند (۱۹۷۴). "هنگامیکه ابزار به سهولت در دسترس باشد، وسوسه دخالت در امور داخلی کشور دیگر، تقریباً مقاومت ناپذیر می‌گردد و هر دولتی عاقبت الامر بسوی استفاده از عملیات پنهانی روی می‌آورد." این توضیحی است که یک معاون رئیس سابق اطلاعات مرکزی در ۱۹۸۲ بیان داشت:

ما نمی‌توانیم اتکای به اشکال پنهانی یا نظامی مداخله را درک کنیم بدون شناخت اینکه تا چه اندازه ترس از کمونیسم و شوق به سدکردن آن محرک کسانی بوده است که مسئول سیاست خارجی آمریکا در بعد از جنگ جهانی دوم بودند. جنگ ممکن است سرد بوده باشد ولی بهرحال جنگ بود. پس جای شگفتی نیست که سیاست گذاران همان ابزاری را بکار بردند که طرف دیگر بکار می برد، بدون توجه به اینکه چقدر آنها ممکن بود متناقض باشند. مسائل اخلاقی و قانونی، بی ربط بودند. یک مقصود عالیتر – امنیت ملی – باید تامین می‌شد.

اقدامات پنهانی در سالهای ۱۹۷۰ و سالهای ۱۹۸۰

طی سالهای ۱۹۷۰ انتقاد داخلی از سوء استفاده‌های معلوم اطلاعاتی سبب شد که هم رئیس جمهور و هم کنگره محدودیتهایی را بر فعالیتهای خارجی و داخلی جامعه اطلاعاتی برقرار نمایند.در آن زمان توجیه عملیات پنهانی، دقیقاً در مقایسه با دهه های پیشین، زمانیکه اهداف آنها بر مبنای مخالفت با کمونیسم بین الملل مشخص شده بود، تغییر یافت. اینک اقدامات پنهانی صرفاً بصورت آن فعالیتهای محرمانه توصیف می‌شدند که بمنظور پیشبرد سیاستها و برنامه‌های آمریکا در خارج اعمال می‌گردید. شیلی، آماج اولیه این تغییر بود[دو].

ابتدا در سالهای ۱۹۵۰، ایالات متحده اقدامی هماهنگ را در شیلی هدایت کرد بمنظور جلوگیری از به قدرت رسیدن و بعد اعمال قدرت سیاسی توسط سالوادور آلنده که تفکر مارکسیستی داشت.در سالهای ۱۹۷۰ کوششهای ایالات متحده عبارت بودند از (۱) فعالیتهای پنهانی، (۲) رابطه کاری نزدیک با حکومت و شرکتهای عظیم چند ملیتی که مقرشان در ایالات متحده بود و در شیلی فعالیت داشتند، که منافع شرکتهایشان تهدید می‌گردید، و (۳) فشار بر موسسات چند جانبه وام دهنده که به ساز آمریکا برقصند. تفکر ضد کمونیستی به سرنگونی نهائی حکومت آلنده کمک نمود (توجه کنید به نظر هنری کیسنجر، که عصاره اش در سرلوحه این فصل آمد)، ولی این ماجرا همچنین تمایل ایالات متحده را نشان می دهد به استفاده از طیفی از ابزار، جهت مخالفت با آنهائی که مایل به تجربه برنامه چپ گرایی سیاسی داخلی بودند. کوشش دولت ریگان در خرابکاری در رژیم چپ گرای ساند نیستا که در ۱۹۷۹ در نیکاراگوا بقدرت رسید ادامهٔ همان موضوع است.

عزم دولت ریگان برای بیرون راندن جنّ ویتنام در هیچ چالشی واضح تر از خواسته اش به "رهاساختن" سیا نبود، که توانایی اش برای اقدامات پنهانی، از لحاظ کارکنان و بودجه باندازه زیادی تحت اداره ویلیام کیسی، رئیس سیا در دوره ریگان مجدداً تقویت گردید. کیسی همچنین آزادی عمل وسیعی داشت در انجام جنگهای محرمانه علیه دشمنان ایالات متحده (امرسون ۱۹۸۸). ماموریتهایش شامل حمایت پنهانی از گروههای تبعیدی ایرانی بود که در پی سرنگون ساختن آیت الله خمینی[۱] بودند و تامین اسلحه و کمک مالی برای نیروهای نظامی در آنگولا، چاد، کامبوج، اتیوپی، لیبریا، و سودان.

دکترین ریگان تاکید برقصد ایالات متحده به حمایت از نهضت های ضد کمونیستی داشت. "ما نباید نقض عهد کنیم نسبت به آنهائی که زندگیشان را در هر قاره از افغانستان تا نیکاراگوا به مخاطره می اندازند تا تجاوز مورد حمایت شوروی را رد کرده و حقوقی را که از هنگام تولد متعلق به آنهاست تأمین نمایند." ریگان در ۱۹۸۵ اعلام داشت، «حمایت از مبارزان آزادی دفاع از خود می‌باشد». وی تعهد به «حمایت با کمک مادی ا ز حقوق آنها نه تنها برای جنگیدن و مردن در راه آزادی، بلکه برای جنگیدن و کسب آزادی را کرد.» از اینروی دولتش به گفتهٔ فرد سی. ایکیلی[۲] معاون وزارت دفاع برای امور سیاسی، «کوشید تا تفاوتها را کاهش دهد، تا از آنجا که اتحاد شوروی می‌توانست از همه وسایل - تروریستی، پنهانی، ارسال اسلحه- برای ساقط کردن حکومتها استفاده کند یا از حکومتهایی پشتیبانی نماید که مورد مخالفت مردمشان می‌باشند، ایالات متحده میان گزینش بین خالی کردن عرصه، ترک دوستان دمکراسی، یا وارد شدن در یک جنگ همه جانبه گیر کرده بود.»

افغانستان و نیکاراگوا بصورت تحسین آمیزترین نمونه کاربرد دکترین تازه درآمدند. با استفاده از پاکستان به عنوان معبر و دروازه، سیا به کمک مجاهدین ضد مارکسیست (چریکهای مسلمان که سربازان شوروی و رژیم طرفدار شوروی در افغانستان را به مبارزه طلبیدند) آمد، با ارسال تفنگ، مهمات، و حمایتهای دیگر بهزینه ای که تا ۱۹۸۶، سالانه متجاوز از ۵۰۰ میلیون دلار بود. ایالات متحده همچنین تصمیم گرفت که به چریکها سلاحهای ساخت آمریکا را بدهد، که مهمترین آن یک موشک ضد هواپیما بود که از روی شانه شلیک می‌شد معروف به استینگر

---

۱ تعهد ایالت متحده را به موجب بیانیه الجزایر بیاد آوریم که "سیاست دولت آمریکا این است و این خواهد بود که در امور داخلی ایران دخالت ننماید" و این گونه مأموریتهای پنهانی و آشکار را جهت مداخله، که صرفاً نه به خاطر ترس، بلکه به منظور منافع آن کشور صورت می‌گیرد.

[2] Fred C. Ikle

(کول a ۱۹۹۲، b ۱۹۹۲). این تصمیم یک قاعده اصلی عملیات پنهانی را نقض کرد: از فرستادن سلاحهای ساخت آمریکا اجتناب ورزید، بطوریکه ظاهر عدم دخالت را حفظ نمائید. بهرحال، این سلاحها در دست شورشیان به نحو بسیار موفقیت آمیزی به کار رفت و ممکن است نقش مهمی را در تصمیم اتحاد شوروی به عقب نشینی از افغانستان ایفا کرده باشد[سه].

در نیکاراگوا، سیا *کنتراها* (به اصطلاح ضد انقلابیون که خودشان مخلوق سازمان بودند) را تحت حمایت گرفت با مشارکت در برنامه ریزی و اجرای محاصره دریایی، حملات هوائی، جاسوسی و عملیات تبلیغاتی. فعالیتهایش آنقدر عظیم بود که باردیگر موجب برافروخته شدن اتهاماتی گردید که گوئی مجدداً سیا از کنترل خارج شده است. (همچون افغانستان، آگاهی عموم از حمایت ایالات متحده از شورشیان رازی آشکار بود.) نهایتاً، نقش ایالات متحده در نیکاراگوا بطور مشخصی در ماجرای ایران –*کنترا* برجسته گردید[چهار]، یک رسوایی داخلی با ابعادی مضاعف، که ترس از سوء استفاده از قدرت به نام امنیت ملی را زنده کرد، مانند آنچه ماجرای واترگیت یک دهه قبل از آن مطرح ساخته بود. موضوع اصلی ناشی از این رسوائی این بود، که آیا پولها انتقال یافته از فروش اسلحه به ایران، در یک معامله سری- اسلحه بجای گروگانها- ممنوعیت قانونی علیه تداوم حمایت سیا از فعالیتهای *کنتراها* را نقض کرده است یا خیر.

ما باید چیزهای بیشتری درباره ماجرای ایران –*کنترا* در فصول بعدی بگوئیم. فقط کافی است که در اینجا متذکر شویم که نظرات متضادی از محرمانه بودن و فعالیتهای اطلاعاتی توسط اولیور نورث، یک شخصیت اصلی در ماجرای ایران –*کنترا*، و الدریج آمس، جاسوسی که خیانتکار از آب درآمد، در چکیده ۱-۵ خلاصه شده است.

چکیده ۵-۱

خادم و خائن: نظرات متضاد درباره فعالیتهای اطلاعاتی و امنیت ملی

«این دنیای خطرناکی است، ما در معرض خطر بسر می بریم و ...... این ملت در معرض خطر در این دنیای خطرناک است .... عملیات پنهانی یا فعالیتهای ویژه بخاطر خود ماهیتش، یک دروغ می‌باشد. فریب بزرگی وجود دارد، فریبی که در انجام عملیات پنهانی صورت می‌گیرد. آنها در اساس دروغ می‌باشند.

ما هر کوششی را بعمل می‌آوریم تا دشمن را نسبت به مقاصدمان، رفتارمان فریب دهیم و ارتباط ایالات متحده با آن فعالیتها را انکار نمائیم.»

سرگرد اولیور، نورث، ۱۹۸۷

«من کنگره را گمراه کردم .... و ......من در تدارک اسناد برای کنگره که نادرست، گمراه کننده، طفره آمیز و غلط بود شرکت داشتم، و من آن را باردیگر اینجا هنگامی که مقابل[اعضای کمیته اطلاعات مجلس نمایندگان] که در اتاق وضعیت کاخ سفید تشکیل شد قرار گرفتم تکرارکردم.... من [از نمایندگان منتخب حقایقی را که نیاز داشتند تا بر پایه آن اتخاذ تصمیم نمایند] کتمان کردم زیرا ما می‌دانستیم که از بحثها و گفتگوها با کمیته های کنگره،اطلاعات به نحو غیرقابل قبولی به بیرون درز می‌کند.»

سرگرد اولیوال، نورث، ۱۹۸۷

«کارجاسوسی، آنگونه که توسط سیا و چند سازمان دیگر آمریکایی انجام می‌شود، یک فریبکاری به سود خود بوده و هنوز هم هست» که توسط بوروکراتهای با سابقه انجام می‌شود که توانسته اند چندین نسل از سیاست گذاران آمریکائی و عموم مردم را هم درباره ضرورت و هم ارزش کارشان فریب دهند. هیچ ضرورت منطقی برای هزاران کارمند و دهها هزار ماموری که در اکناف جهان کار می‌کنند، در درجه اول در کشورهای دوست و علیه آنها، وجود نداشته و ندارد. اطلاعاتی که شبکه وسیع جاسوسی ما بدست می آورد معمولاً بی اهمیت و نامربوط به نیازهای سیاست گذاران است........ به صراحت بگویم، این جنگهای جاسوسی یک نمایش فرعی می‌باشند که هیچ تأثیر واقعی بر منافع مهم امنیتی ما طی سالها نداشته‌اند.»

آلدریج اچ آمیس، ۱۹۹۴

اعلام جرم تند آمس علیه فعالیتهای اطلاعاتی و سیا ممکن است زیاده روی باشد، ولی نمی‌توان آنرا بسهولت رد کرد (نگاه کنید به کار ۱۹۹۴؛ شولسکی و اشمیت ۱۹۹۵ – ۱۹۹۴). در ژوئیه ۱۹۹۴ *اخبار آمریکا و گزارشهای جهان* ادعای گزنده ای را نسبت به سیا چاپ کرد - «تحقیقی انحصاری از فساد و بیلیا قتی در سرویس جاسوسی آمریکا»- که از جمله، (برای دومین بار) اضمحلال شبکه جاسوسی ایالات متحده در ایران را آشکار ساخت، و اینکه تقریباً همه ماموران ایالات متحده در آلمان شرقی در حقیقت جاسوس دو جانبه بودند که برای کشورهای کمونیست کار می‌کردند (نگاه کنید به پینکوس[1]، ۱۹۹۴).

تأکید بیل کیسی بر عملیات پنهانی، ضعف عملیات سیا را سبب شد. تحت سرپرستی وی سازمان توجه خود را معطوف داشت به استخدام جاسوسان (شغل کارمند یک پرونده)، که نتیجه آن، کارِ ضعیف در خصوص مسائل حساس مانند فروپاشی قریب الوقوع اتحاد شوروی و تهاجم عراق به کویت بود. جامعه اطلاعاتی در ۱۹۹۰ بدرستی تجزیه یوگوسلاوی وخونریزیهای

---

[1] Pincus

قومی بعد از آن را پیش‌بینی کرد (نیویورک تایمز، ۲۸ نوامبر ۱۹۹۰، ص A5). همچنین یکسال بعدتر هشدار داد راجع به احتمال کودتا علیه میخائیل گورباچف (هشداری که بوش آن را با گورباچف در میان گذاشت، ولی شخص اخیر غفلت از آن را برگزید[آندرو ۱۹۹۵]). و حداقل یک مامور با سابقه سیا بدرستی پیش بینی کرد که عراق به کویت هجوم خواهد برد، ولی پیش بینی اش بطور مشابهی مورد غفلت قرار گرفت (نیویورک تایمز ۲۴ ژانویه ۱۹۹۱، ص A13). بوش بعداً اتهامِ قصوراطلاعاتی در مورد تهاجم به کویت را رد کرد، ولی هنگامیکه عراق در اوت ۱۹۹۰ بسوی کویت هجوم آورد بوضوح هم کاخ سفید و هم پنتاگون در شگفت شدند.

اطلاعــات تصویری (IMINT) (رمزهای کامپیوتری که باید تبدیل به تصویر گردد) از ماهواره های ایالات متحده در ژوئیه ۱۹۹۰ تمرکز بزرگی از سربازان عراقی را نشان داد که بسوی مرز کویت در حرکت بودند، ولی بوش این اطلاعات را با سوء ظن نگریست، تا حدودی بخاطر اینکه حسنی مبارک مصر و ملک حسین اردن هر دو به بوش گفتند که صدام حسین بلوف می زند. از این روی «رئیس جمهور اعتماد بیشتری را به ارتباطات سطح بالای خاورمیانه ای خود تا به نتیجه گیری تحلیلگران اطلاعاتی داد.» (آندرو ۱۹۹۵). زمانی که تهاجم واقعیت یافت، بوش به سیا ماموریت داد که یک نقشه پنهانی جهت بی‌ثبات کردن رژیم عراق، تخریب اقتصادش و تامین حمایت برای مخالفان صدام در داخل و خارج عراق، و مشخص ساختن رهبران احتمالی، تهیه کند» (آندرو ۱۹۹۵). نقشهٔ مشابهی یکسال پیش ازآن جهت برخورد با مرد قدرتمند پاناما، مانوئل نوریه گا تهیه گردید. آن نقشه به شکست انجامید، همانگونه که عملیات پنهانی علیه صدام حسین منجر به شکست شد. در هر دو مورد مداخله نظامی آمریکا در سطح وسیعی بدنبال آمد.

در جستجوی اساسی منطقی در ضرورت اطلاعات و اقدام پنهانی بعد از جنگ سرد

اجازه دادن بوش به اقدام پنهانی علیه نوریه گا و صدام حسین نمایانگر الگوئی سازگار با روشی است که در سراسر دوران جنگ سرد اعمال گردید:

> اگرچه رؤسای جمهور غالباً ارزش اطلاعاتی را که دریافت می دارند دست کم می گیرند..... آنها به کرات توانی را که اقدام پنهانی در اختیارشان قرار می دهد زیاده از حد برآورد می‌کنند....... اعتماد مبالغه آمیز آیزنهاور به اقدام پنهانی وی را واداشت که عملیات فاجعه آمیز کوبا را برای جانشین بی تجربه اش به ارث بگذارد. علیرغم رسوائی خلیج خوکها، کندی، جانسون، و نیکسون به کوششهای پنهانی برای بی ثبات ساختن (اگر نه قتل) کاسترو ادامه دادند، که تنها نتیجه مهم آن پایین آوردن اعتبار ایالات متحده بود. کوشش نیکسون برای

لاپوشانی عملیات پنهانی نالایقانه داخلی که توسط کاخ سفید اداره شد، منجر به سقوط خودش از قدرت گردید. سرنوشت جانشینان نیکسون نیز، اگرچه به شیوههای متفاوتی، شدیداً تحت تاثیر اقدام پنهانی بوده است. فورد احتمالاً با عفو نیکسون، و از اینروی ظاهراً تائید کوشش برای پنهان داشتن واترگیت، انتخابات ریاست جمهوری ۱۹۷۶ خود را قربانی ساخت. شکست عملیات پنهانی برای نجات گروگانها درتهران ممکن است به بهای باخت دردوره دوم برای کارترتمام شده باشد.ایران–*کنترا* که هم غیرقانونی بودن وهم سرهم بندی کردن اقدام پنهانی کاخ سفید در دوران نیکسون را احیا می‌کند، شان ریاست جمهوری ریگان را به پایین ترین حد خود کاهش داد. (آندرو ۱۹۹۵، ۵۳۹).

باتوجه به این پیشزمینه و اقدامات منجر به شکست، در پیش بینی پایان جنگ سرد و بروز جنگ خلیج فارس، جای شگفتی نیست که نقش اطلاعات، اقدام پنهانی، و خود سیا به عنوان ابزار سیاست خارجی آمریکا قویاً مورد تردید و سوال باشند (نگاه کنید همچنین به فصل ۱۱).

در اوائل ۱۹۹۵ دولت کلینتون، تحت فشار کنگره، با همکاری اعضای دو حزب، مبادرت به یک بررسی از جامعه اطلاعاتی نمود، که قرار بود دامنه وسیعی از موضوعات مربوط به ساختار و نیز هدف و منظور سازمانها و عملیات اطلاعاتی ایالات متحده را مورد توجه و بحث قراردهد. این بررسی در پی کوششهای کنگره در ۱۹۹۲ صورت گرفت، که اصلاح جامعه اطلاعاتی مقصودش بود (نگاه کنید مثلاً به بورن ۱۹۹۲، و انتقاد درمی ۱۹۹۲) و بخصوص انتقاد تلخ کنگره از نخستین رئیس سیا در دولت کلینتون، آر. جیمز وولسی، که پیشنهادات بودجه و تصوراتش برای آینده، اغلب به عنوان امری بدور از ارتباط با واقعیتهای جاری محسوب می گشت (پرادوس ۱۹۹۳؛ وولسی ۱۹۹۴).

امروز سیا دچار بحران هویت است. با پایان جنگ سرد و پیروزی بر کمونیسم شوروی — خصم اصلی که اقدام پنهانی برای بیش از چهاردهه علیه او معطوف بود — آیا باید سازمان ادامه حیات دهد. برخی از تحلیلگران، جهان نو را عرصه‌ای برای ماموریتهای جدید اطلاعاتی می بینند، مانند جاسوسی صنعتی، تمرکز بر مسائل جمعیتی، مانند جریان آوارگان؛ و نگرانیهای محیط زیستی مانندگرم شدن جهانی آب و هوا. دیگران می خواهند که سیا بیشتر محدود به انجام وظائف سنتی اطلاعاتیش گردد — یعنی: کشف رمزهای حکومتهای دیگر و تعیین صحت آنچه می گویند. با وجود این، برخی برچیده شدن کامل سیا و توزیع وظائف اطلاعاتیش بین سایر سازمانهای فدرال، مانند وزارتخانه‌های بازرگانی، امورخارجه، و خزانه داری را می‌خواهند. اینکه اقدام پنهانی ممکن است در وضعیت های کنونی چه محلی از اعراب داشته باشد روشن نیست، معذلک ترجیح عملیات مخفیانه توسط رؤسای جمهور از آغاز جنگ جهانی دوم،

اطمینان می دهد که این ابزارِ سیاست خارجی آمریکا در اختیار فرماندهان کل آینده باقی خواهد ماند.

رخنه غیر رسمی

دیپلماسی عمومی ایالات متحده و برنامه های کمک خارجی از لحاظ کیفی متفاوت از عملیات اطلاعاتی مخفیانه هستندکه برای آن سیا بدنام گردید، ولی با این حال بخشی از شبکه رخنه های غیررسمیِ سایر مؤسسات می‌باشند که ممکن است به انواع مداخلات آشکار و پنهان، مورد بحث در این فصل و فصل ۴ کمک نمایند. مرزی ظریف حضور و فعالیت را از مداخله متمایز می‌سازد؛ بنابراین، دیپلماسی عمومی و کمک، نیز بخشی از استراتژی مداخله‌جویانه هستند. بهرحال باخاتمه جنگ سرد، منطقی که زمانی سبب بقای این برنامه‌ها بود محو شده است. از اینروی آینده آنها، همانند آینده سیا، اینک به شدت در معرض تردید است.

دیپلماسی عمومی

دیپلماسی عمومی اصطلاح مودبانه ایست برای آنچه بسیاری آن را به عنوان تبلیغات صریح محسوب می دارند (انتشار اطلاعات از روی برنامه بمنظور نفوذ بر افکار عمومی). آژانس اطلاعات ایالات متحده (USIA) مسئول کوششهای دیپلماسی عمومی آمریکا به منظور جلب حمایت در اطراف جهان برای آمریکا و سیاست خارجی‌اش می‌باشد[پنج]. ابزار دیپلماسی مذکور اطلاعات و فعالیتهای فرهنگی است که در کشورهای خارج هم توده مردم و هم طبقه برگزیده را مورد توجه دارد. هدفهای دوگانه آن: (۱) انتشار اطلاعات، تفسیر آنها و طرفداری از سیاست خارجی جاری ایالات متحده؛ و (۲) تصویر کردن ایالات متحده به عنوان یک جامعهٔ تکثرگرا، متسامح، و دمکراتیک است.

USIA وظائفش را از طریق شبکه ای جهانی از ادارات خارج از کشور با استفاده از ابزار رسانه ای متنوع شامل رادیو، تلویزیون، فیلم، کتابخانه، و نمایشگاه انجام می دهد. در میان معروفترین آنها **صدای آمریکا**ست، که به پخش اخبار، گزارشهای سیاسی، موسیقی و برنامه های فرهنگی به بسیاری زبانهای مختلف، برای بخشهای گوناگون جهان می پردازد، و رادیو اروپای آزاد، و رادیو آزادی (هر دو توسط سیا تاسیس یافت) که در ایام جنگ سرد به ترتیب برای اروپای شرقی و اتحاد شوروی برنامه پخش می‌کرد. دولت ریگان رادیو مارتی و تلویزیون مارتی را به آنها اضافه کرد، که پیامهایش را معطوف به کوبا می‌کند، و کلینتون در ۱۹۹۴ اجازه رادیو آسیای آزاد را صادر نمود. USIA همچنین برنامه‌های مبادله فرهنگی گوناگونی را ترتیب

مـی دهـد که مسافرتِ ورزشکاران، هنرمندان، هنرپیشگان، موسیقیدانان و محققان آمریکائی به خـارج را حمایـت مـی‌کـند و نـیز مسـافرت بـه ایـالات متحده توسط رهبران سیاسی خارجی، دانشـجویان و آموزشـگران جهـت دیدارهـای مطالعاتـی و سـایر مـنظورهای آموزشی را تدارک می‌بینند.

اطلاعـات و بـرنامه های فرهنگی با این انتظار دنبال می‌گردد که ارتباطات ویژه می‌تواند تصـویر مطلـوب تـری از آمـریکا را در جهان ارائه دهد. بهرحال، نظرات در این خصوص، درباره مناسـب بودن و تاثیر دیپلماسی عمومی به عنوان یک ابزار سیاسی، متفاوت می‌باشند. آیا چنین کوششـهایی بـاید فقـط به منظور تامین اطلاعات باشند؟ آیا باید دیپلماسی عمومی جداً در پی تـرویج فرهـنگ و ارزشـهای آمریکایـی باشد؟ آیا باید این امر آگاهانه پیوند پیدا کند با مبارزات سیاسی که ایالات متحده در آن درگیر می‌گردد؟

در عمـل هـر نقشـی در یـک زمـان یـا زمان دیگر غلبه داشته است. USIA قویاً حامی سیاست سدبندی ضد کمونیستی در سالهای ۱۹۵۰ بود،کوشید مداخله آمریکاطی جنگ ویتنام راتوجیه نماید.دولت کارتر سعی کرد تا تاکید را معطوف به برنامه های مبادله فرهنگی سازد. که «احساسـات همکـاری کنـنده بیشـتری را دریافـت داشـت» وقتـی مقایسـه شـود با فعالیتهای اطلاعاتی که «تصویری از یک موضع مقابله جویانه را دارند» (آدلمان ۱۹۸۱).

بهـرحال، ریگـان بزودی بجانب مقابله روی آورد، لذا USIA شدیداً کوشید تا سیاستهای ایـالات مـتحده در خارج را ترویج کرده و در «جنگ افکار» با دشمنان کشور درگیر شود، چارلز زد ویـک[1]، رئـیس USIA طـی دولت ریگان، با غرور خاطر نشان ساخت «تنها جنگی که ایالات مـتحده طـی چهـار دهـه گذشته جنگیده، جنگ تبلیغاتی بوده است.» اما آن رهیافت جسورانهٔ «گفتـن داسـتان آمـریکا بـرای جهان» -شعار USIA - برنامه های فرهنگی و مبادله سازمان را سیاســی کـرد (وایسـمان ۱۹۹۲؛ همچنین نگاه کنید به مالون[2] ۱۹۸۵). تنش بین این دو جنبهٔ ماموریت USIA – یکی با جهت گیری سیاسی، و دیگری بدون آن — هرگز حل نشده است.

موضـوع نقشهای دوگانهٔ USIA باردیگر در زمان دولت بوش ظاهر گردید، چون اضطرار بودجـه ای ایـن نگرانـی را تجدیـد کـرد که چگونه به بهترین نحو افکار و آرمانها آمریکائی را با اسـتفاده از رسـانه رادیوئی ترویج نمود (الیوت ۱۹۹۰ — ۱۹۸۹). ناتوانی آشکار USIA در جهت دادن مجـدد برنامه ریزی اش به هدف ترغیب روند تغییر دمکراتیک که در اروپای شرقی جریان داشـت، سـبب بـالا رفتـن ابروها گردید – رئیس USIA بروس گلب[3] بدفاع از سازمان پرداخت:

---

[1] Charles Z. Wick
[2] Weissman & Malone
[3] Bruce Gelb

"فرصت‌ها دارند می‌شکوفند، نه تنها در اروپای شرقی، بلکه در اکناف جهان". او با شگفتی اعلام کرد «ولی منابع ما دارند کم می‌شوند». دیگران بیحالی و سستی بوروکراتیک، منجمله بی میلی به ترک افکار سنتی جنگ سرد را، به عنوان نیروی بازدارنده‌ای دیدند که مانع استفاده بهتر ایالات متحده از قابلیت های دیپلماسی عمومیش می‌گردد (بلاک برن ۱۹۹۲؛ مک کارتنی ۱۹۹۰).

بی تحرکی بورکراتیک، فشارهای کنگره، و بی علاقگی ریاست جمهور تردیدهایی را در خصوص آینده USIA ایجاد کرده، علاوه بر آن، کنگره جمهوریخواه بودجه امور خارجی را نشانه رفته است، که شامل هرس کردن قابل توجه بودجهٔ دیپلماسی عمومی می‌شود. در همین حال دولت کلینتون رادیوی اروپای آزاد و رادیو آزادی را وادار ساخت که با صدای آمریکا یکپارچه شوند و از مونیخ، آلمان، که از ۱۹۵۰ در آن قرار داشتند به پراگ بروند، جائیکه جمهوری چک به آنها کمک خواهد کرد.

حتی اگر توافق برسر طبیعت و نقش دیپلماسی عمومی ممکن باشد، ارزیابی تأثیرش دشوار می‌باشد. طی تظاهرات کارگری لهستان در ۱۹۸۰، اتحاد شوروی انتقاد کرد که برنامه های رادیوئی آمریکا که برای لهستان پخش می‌شود «تحریک کننده و اغوا کننده می‌باشد و هدفشان ایجاد احساسات غیر دوستانه میان مردم لهستان نسبت به اتحاد شوروی است» (نقل شده در آدلمان ۱۹۸۱). آیا این شکایات ثابت می‌کند که چنین برنامه های رادیوئی منافع آمریکا در لهستان را تامین می‌کرد؟ یا در عوض، آیا منافع آمریکا – یعنی جلوگیری از تخریب روابط با اتحاد شوروی – بدان سبب آسیب نمی دید؟ اگر تشخیص در این موردمبهم بنظر می آید، مورد قبلی چنان نبود. در ۱۹۵۶ مبارزان آزادی مجاری در طغیان علیه سلطه شوروی پیامهایی از رادیو اروپای آزاد دریافت می داشتند که حکایت داشت کمک آمریکا در راه است – که هرگز نیامد.

حتی برنامه‌های مبادله، که بخشی از دیپلماسی عمومی هستند ظاهراً نتایج نامعلومی دادند. گرچه شاید یک ربع میلیون نفر از محققان و آموزگاران در برنامه مشهور فولبرایت شرکت کرده اند، اما از جمله برخی از منتقدان خارجی پرسروصدای آمریکا نیز از کشور تحت معاضدت حکومت ایالات متحده آمریکا دیدار کردند.

"برای بیش از چهار دهه، مأموران دیپلماسی عمومی........ بطور متقاعد کننده‌ای خودشان را به عموم در ایالات متحده به عنوان نیروهای ضربه زننده" در جنگ عقاید"جنگ سرد تصویر کردند" (بلاک برن ۱۹۹۲). با جنگ سرد که اینک به تاریخ پیوسته، برای چهاردهه بعد چه چیزی هست؟

آنهائی که نسبت به USIA احساس همدردی دارند سابقه اش را یکی از «توفیقات قابل ذکر» می‌بینند (بلاک برن ۱۹۹۲) و از اینروی، بدون شگفتی، از ماموریتهای جدید برای سازمان در جهان نو پشتیبانی می‌کنند........ دیگران ربط مستمر را در ماموریت قدیم می بینند. از این روی یک تحلیلگر موافق به انتقادات چنین پاسخ داد: "کسانی که اعتبار و اهمیت دیپلماسی عمومی را انکار می‌کنند ظاهراً باور دارند که امتیازات شیوه زندگی آمریکایی، ارزشها و نهادهایش آنقدر خود بخود آشکار است که نیازی به ترویج خاص نیست. آنها همچنین فکر می‌کنند آینده نهادهای دمکراتیک آنقدر مطمئن و ایمن است که کوشش بخصوصی جهت تقویت آنها ضروری نیست" (لاکوئر[1] ۱۹۹۴). وی همچنین اصرار دارد که دیپلماسی فرهنگی در مفهوم گسترده اش که شامل رقابتهای تکنولوژیک پیشرفته برای مخاطبین جهانی می‌باشد، در مقایسه با رهیافتهای سنتی دیپلماتیک و نظامی نسبت به مسائل و موضوعاتی که ایالات متحده اینک در نظم (بی نظمی) نوین جهانی با آن روبرو است، مهمتر شده است. "همیشه جائی برای دیپلماسی خواهد بود، ولی در شکل کنونیش عمدتاً یک میراث قرن هیجدهمی است که شدیداً نیاز به تفکر مجدد و شکل گیری دوباره دارد. محدودیت قدرت نظامی و اقتصادی نیز اخیراً آشکار گشته است، لذا برچیدن ابزار باقیمانده سیاست خارجی آمریکا [دیپلماسی عمومی] در این زمان بیش از اندازه احمقانه بنظر می‌رسد" (لاکوئر ۱۹۹۴).

کمک اقتصادی

از زمان جنگ جهانی دوم ایالات متحده بیش از ۲۸۰ بیلیون دلار کمک *اقتصادی خارجی* - وام و کمک بلاعوض – در اختیار سایر کشورها قرار داده است. (جدول ۱-۵) این مبلغ هنگفتی است ولی بهیچ معیاری بمعنای "اعانه" عظیمی نیست که در ذهن عمومی نسبت به کمک خارجی جای گرفته است. بطور میانگین، این مبلغ در حدود سالی ۶ بیلیون دلار است،که اساساً کمتر مبلغی است که آمریکائیان در هر سال خرج سیگار و نوشابه های الکلی یا سرگرمیهای جاری می‌کنند. به دلار ثابت (غیر تورمی)، مبلغ کمکی که امروز داده شده شدیداً کمتر از چهل سال قبل است. در ۱۹۴۹ به تنهائی، ایالات متحده (به دلار ۱۹۹۴) بیش از ۵۰ بیلیون دلار تامین کمک نمود، بیشترش به شکل کمکهای طرح مارشال جهت بازسازی اروپای غربی (گزارش هفتگی فصلی کنگره، ۱۷ دسامبر ۱۹۹۴، ص ۳۵۶۸). و بیشتر کمکهای خارجی (نظامی و بهمان نسبت اقتصادی) "وابسته" است به خرید کالاها و خدمات از ایالات متحده،

---

[1] Laquer

یعنـی کمـک به افزایش فعالیتهای اقتصادی در داخل آمریکا، در همان حال نیز کمک به بهبود دورنمای اقتصادی و تجاری در کشورهای دریافت کننده.

اصلاً چرا کمک خارجی بدهیم؟ واقعگرایی و آرمانگرایی – دیدگاههای رقیب از سیاست بیـن المللـی و سیاسـت خارجی که به تفصیل در فصل ۳ مورد شناسائی قرار گرفت- پاسخهای متفاوتـی را ارائه می دارند. "برای بیشتر واقعگرایان، کمک توسعه [کمک خارجی بمنظور کمک بـه توسـعه اجتماعی – اقتصادی] ابزاری است مورد استفاده دولتها جهت کمک به حفظ وضع موجـودِ سیسـتم بیـن المللـی....... کشورهای ثروتمند تامین کمک می نمایند چون با انجام آن وضـعیت کشـورها کمـک‌دهـنده را در اقتصـاد جهانـی بهـبود مـی‌بخشند....... دولتهای غنی به دولتهای فقیر کمک می‌کنند، تا آنها موافقت نمایند نسبت به هنجارها و قواعد رفتار بین المللی کـه توسـط دولـتهای غنـی و قدرتمـند نهـاده شده است" (تیش و والاس[1] ۱۹۹۴). پس، از این مـنظر واقعگرایـی سیاسـی، کمـک خارجی یک وسیله سیاسی است که منافع سیاست خارجی کشور کمک کننده را تقویت می‌کند.

آرمانگرایان از سوی دیگر، «نگرانیهای سیاسی و امنیتی کشورهای کمک کننده را مورد قبول قرار داده ولی به این نگرانیها به عنوان تنها عامل تعیین کننده روابط بین دولتها نظر نمی افکنند.» برای آرمانگرایان، نگرانیهای انسانی مهمتر از ملاحظات استراتژیک جغرافیایی است. "دولتهای غنی کمک اقتصادی میدهند زیرا امکان آن را دارند".

جدول ۱-۵ هزینه های کمک اقتصادی خارجی
(وامها و کمکهای بلاعوض)، ۱۹۹۳ – ۱۹۴۶
(بیلیون دلار بنا به سال مالی)

دوره امداد بعد از جنگ (۱۹۴۸-۱۹۴۶)		۱۲/۵
دوره طرح مارشال(۱۹۵۲-۱۹۴۹)		۱۸/۶
دوره قانون امنیت متقابل(۱۹۶۱-۱۹۵۳)		۲۴/۱
دوره قانون کمک خارجی(۱۹۹۲-۱۹۶۲)		۲۳۲/۶
جمع کل	بیلیون دلار	۲۸۲/۳

یـاد آوری: – اعداد به جمع بدهی اضافه نمی‌شود بخاطر مفاهیم متفاوت گزارش کردن در دوره های پیش و بعد از ۱۹۵۵

منـبع: گرفـته شـده از *وام‌هـا و کمکهای بلاعوض خارجی ایالات متحده و کمک از سازمانهای بین المللی تکالیف و اجازه وام، ۱ ژوئیه ۱۹۴۵ – ۳۰ سپتامبر ۱۹۹۳* (واشنگتن، دی. سی. آژانس عمران بین المللی، ۱۹۹۴) ص ۴.

[1] Tisch & Wallace

بر طبق نظر آرمانگرایانه، «کمک توسعه هم بسود کمک دهنده است و هم کمک گیرنده زیرا ثبات بین المللی را افزایش داده و، بنابراین، فرصتهای عظیم تری را برای رشد و رفاه اقتصادی ایجاد می‌کند........ زندگانی مردمان فقیر می‌تواند با گذشتن از نگرانیهای تنگ نظرانه دولتی، و جایگزین کردن آنها با اهداف جهانی» بهبود یابد (تیش و دالاس ۱۹۹۴).

در عمل، برنامه‌های کمک خارجی آمریکا آمیخته‌ای است از تصورات و انگیزه‌های واقعگرایانه و آرمانگرایانه، کمکی که آمریکا فراهم می‌کند در سه مقوله اصلی قرار می‌گیرد: کمک توسعه، وجوه حمایت اقتصادی، و غذا برای صلح. حمایت اضافی از طریق عضویت در سازمانهای وام دهنده چند جانبه تامین می‌شود، مانند صندوق بین المللی پول، بانک جهانی، و انجمن عمران بین المللی (IDA)، که به اصطلاح «روزنه وام سهل» بانک جهانی است.

وجوه حمایت اقتصادی Economic Support Funds (ESF) دلارهای اعطائی یا وام، به کشورهایی است که دارای اهمیت سیاسی قابل توجه برای ایالات متحده می‌باشند(شش). این منابع چندین منفعت سیاسی و امنیتی را تامین می‌کنند: "تقویت ثبات سیاسی، افزایش اصلاحات اقتصادی لازم برای توسعه دراز مدت، ترویج ثبات اقتصادی از طریق حمایت از بودجه و تراز پرداختها، و کمک به کشورهائی که اجازه میدهند ایالات متحده پایگاههای نظامی را در خاکشان حفظ کند" (زیمرمان[1] ۱۹۹۳). وجوه حمایت اقتصادی (ESF) همچنین برای تقویت روند صلح خاورمیانه بکار رفت – مصر و اسرائیل بزرگترین دریافت کنندگان کمک اقتصادی اززمان موافقتنامه کمپ دیوید ۱۹۷۸بوده اند، وقتی که ایالات متحده خودش را متعهد به پاداشهای اساسی مالی و تضمین – امنیتی نمود، که تقریباً نیمی از مجموع کیک کمک اقتصادی خارجی را به آن دو کشور اختصاص داد. تقریباً تمامی کمکهای مذکور از نوع وجوه حمایت اقتصادی است. قبل از آن، فیلی پین، تایلند، و ویتنام بزرگترین دریافت کنندگان ESF بودند (زیمرمان ۱۹۹۳).

کمک توسعه Development Assistance وام و کمکهای بلاعوض را جهت حمایت از توسعه اجتماعی و اقتصادی فراهم می آورد. کمک نوعاً از طریق پروژههای خاص تامین می‌گردد که مختص به اقدامات خاصی است، مانند بهداشت، آموزش و پرورش، کشاورزی، و توسعه روستایی. کمکهای امدادی در حوادث مصیب بار غالباً تحت عنوان کمک توسعه قرار می گیرند. در حالیکه وجوه حمایت اقتصادی در صدد پیش برد هدفهای سیاسی کوتاه مدت است، کمک توسعه متمرکز بر اهداف دراز مدت توسعه سیاست خارجی آمریکاست، ولی این دو اغلب با هم ارتباط تنگاتنگ دارند. آنگونه که یکی از تحلیلگران متذکر شد، «بقای اغلب هدفهای

---

[1] Zimmerman

سیاسی و امنیتی ایالات متحده، شامل صلح، نهایتاً بستگی به مؤثر بودن کمک اقتصادی به عنوان یک وسیله توسعه دارد، نه به عنوان مابه- ازایی برای همکاری سیاسی امنیتی» (زیمرمان ۱۹۹۳).

کمک *غذائی* از طریق **برنامه غذا برای صلح** تأمین می‌شود، که عموماً به عنوان ۴۸۰ PL (قانون عمومی ۴۸۰) شهرت دارد که اشاره به قانون توسعه و کمک تجارت کشاورزی ۱۹۵۴ است، که آن را ایجاد نمود. آنگونه که در قانون مشخص شده، اهداف برنامه غذا برای صلح عبارتند از «افزایش صادرات محصولات کشاورزی ایالات متحده، مبارزه با گرسنگی و کمبود مواد غذایی، ترویج توسعه اقتصادی در کشورهای درحال رشد، و افزایش منافع سیاست خارجی ایالات متحده» (زیمرمان ۱۹۹۳). این برنامه، که در آن وزارت کشاورزی اکنون نقش عمده ای را ایفاء می‌کند، محصولات کشاورزی را براساس اعتبار می فروشد و کمکهای بلاعوض برای امداد اضطراری، برای ترویج توسعه اقتصادی، یا برای کمک به آژانسهای داوطلبانه امدادی را فراهم می آورد. جالب توجه اینکه ۴۸۰ PL به مقبولیت این فکر در کنگره کمک کرد که فروش محصولات، تشکیل دهنده نوعی از کمک است، که تاکید بعدی بر فروش تسلیحات نظامی را برای کمک به سایر کشورها امکان پذیر ساخت (لوشر[1] ۱۹۷۷). هزینه برنامه غذا برای صلح جمعاً بمبلغ ۵۲/۷ بیلیون دلار تا ۱۹۹۳ بود یا در حدود یک پنجم همه کمکهای اقتصادی اعطا شده از زمانی که ۴۸۰ PL تصویب شد.

چکیده ۲-۵

همکاری همه جانبه اقتصادی با روسیه و سایر کشورهای تازه استقلال یافته

از ۱۹۹۰، جامعه بین المللی به بسیج کمک اقتصادی برای روسیه و سایر [کشورهای جدید الاستقلال] در مقیاسی بی‌نظیر از زمان **طرح مارشال** برای بازسازی اروپا در پایان جنگ جهانی دوم پرداخته است، در ۱۹۹۳، ایالات متحده و سایر اعتبار دهندگان دو جانبه، قریب ۱۵ بیلیون دلار پرداختهای بهره و اقساط بدهی روسیه را مجدداً زمان بندی کردند..........

گروه هفت کشور صنعتی همچنین بیشتر از ۱۲ بیلیون دلار کمک مالی دو جانبه را فراهم کردند. از آن زمان ببعد، روسیه همچنین مبلغ ۴ بیلیون دلار از صندوق بین المللی پول دریافت داشته است.........

---
[1] Louscher

بانک جهانی اعطای وامی بالغ بر ۳ بیلیون دلار به روسیه را تایید کرده است عمدتاً جهت حمایت از اصلاح و بازسازی بخش خاص اقتصادی (۱ بیلیون دلار برای بازسازی و بهبود چاههای نفت). شرکت مالی بین المللی بانک جهانی که به واحدهای بخش خصوصی وام می دهد، تعهد پرداخت ۱۱۵ میلیون دلار به پروژه هایی را در روسیه کرده است.

بانک اروپایی ترمیم و توسعه، که از سال ۱۹۹۱ آغاز به فعالیت کرد برای کمک به کشورهای کمونیست سابق، تعهد ۹۸۰ میلیون دلار وام به روسیه را کرده است. در ۸ ژوئن ۱۹۹۴ روسیه موافقتنامه ای را با سازمان همکاری و توسعه اقتصادی جهت تامین راهگارهای سیاسی و کمک فنی در زمینهٔ امور اصلاح ساختاری مانند سیاست و قانون رقابت امضاء کرد.

منبع: مرسله ۵ وزارت امور خارجه ایالات متحده (۲۹ دسامبر ۱۹۹۴) ۸۴۹:

سازمانهای چند جانبه وام دهنده همچنین کانالی هستند برای کمک ایالات متحده به سایر کشورها. از سالهای ۱۹۷۰ ایالات متحده پروژههای عظیم زیربنایی(تسهیلات اساسی و شبکه راهها و سیستمهای آبیاری منطقه ای) را به موسسات چند جانبه واگذار کرده است. همچنین به آنها جهت تامین کمکهای بیشتر به روسیه و سایر کشورهای تازه استقلال یافته نگریسته است (نگاه کنید به چکیده ۲-۵). یک مزیت بزرگ کمک هدایت شده چند جانبه این است که ایالات متحده نباید به تنهایی مسئولیت تعیین معیارهای دشوار اقتصادی که کشورهای دریافت کننده باید تامین کنند تا واجد شرایط حمایت چند جانبه گردند را بدوش بگیرد.

کمک از موسسات چند جانبه به سوی کشورهای دریافت کننده مسلماً، کمتربا شرایط سیاسی همراه است تا کمک دو جانبه (اگر چه آنگونه که در فصل ۷ خواهیم دید، شرایط اقتصادی نوع نخست غالباً شاق و دشوار است)، ولی آنچه برای دریافت کنندگان یک مزیت است ممکن است زیانی باشد برای آنان که تامین اعتبار می‌کنند. کمک خارجی برای مدتهای دراز در کنگره نامقبول بوده است، و کمک به موسسات چند جانبه یقیناً نامقبول ترین همه است، بخاطر این احساس، که سخاوت این موسسات به آسانی در دسترس کسانی قرار می‌گیرد که با ایالات متحده مخالفت می‌کنند.

این توصیف از انواع اصلی کمک اقتصادی خارجی بخودی خود نشان میدهد که قدرت و اصول هر دو شالوده این ابزار قدیمی سیاست خارجی میباشند. نگاهی مختصر به اینکه چگونه از زمان جنگ جهانی دوم این وسیله مورد استفاده بوده، پرتو روشنتری به این نظر می‌افکند.

کمک اقتصادی خارجی: شمای مختصر تاریخی

چنانکه قبلاً یادآور شد، نخستین کوشش عمدهٔ زمان صلح جهت بهره برداری از کمک خارجی به عنوان ابزار سیاست خارجی، طرح جالب توجه و موفق مارشال بود، که رسماً به عنوان **برنامه بهبود اروپا** معروف است. طرح مارشال که هدفش معطوف به کشورهای اروپای غربی جنگ زده بود، سرمایه آمریکا را جهت بازسازی زیربناهای اقتصادی، اجتماعی، وسیاسی جوامع اروپایی بکار برد، به این امید که بازسازی، بازاری برای تولیدات آمریکا و تقویت توانایی اروپا جهت مقاومت در برابر خرابکاری کمونیست ها باشد. بعدها، پس از آغاز جنگ کره، تاکید از بازسازی متوجه به سدبندی شده و از اروپا به آسیا انتقال یافت. قانون امنیت متقابل بصورت قانون حاکم برای کمک خارجی در ۱۹۵۳ درآمد، خود عنوان به تنهایی نگرانی مهم ایالات متحده را در دوره بعد از طرح مارشال منعکس می سازد.

طی سالهای ۱۹۶۰ معلوم بود که ترقی اقتصادی و اجتماعی نگرانیِ غالب بسیاری از کشورهای نوظهور جهان سوم (بعداً دنیای جنوب نیز خوانده شد) است – نه جنگ سرد که نیروی محرک اولیه در پشت هر کمکی بود. صعود کاسترو به قدرت در کوبا نشان داد که امنیت و ترقی اجتماعی و اقتصادی نگرانیها و مسائل مانعه الجمعی نیستند، بلکه مورد اخیر اهمیت فزاینده تری دارد. **قانون کمک خارجی**، که جایگزین قانون امنیت متقابل در ۱۹۶۱ گردید، AID را به عنوان آژانس اداره کننده برای کمک اقتصادی بوجود آورد. اینک به بودجه توسعه و کمک فنی تاکید بیشتری می‌شد تا به کمک دفاعی، و **اتحاد برای ترقی** به هدف حمله به انقلاب در حال نضج و کمونیسم در نیمکره غربی تنظیم و طراحی شد. تفکر غالب این نبود که کمک منجر به منافع سیاسی مستقیم برای ایالات متحده می‌شود بلکه، در عوض، اینکه کمک به توسعه اقتصاد کشور دریافت دارنده می نماید. انتظار آن بود که حکومتهای باثبات دمکراتیک در شرایط توسعه اقتصادی ظاهر شوند، که صرفِ وجودشان روابط صلح آمیز و همکاری کننده بین کشورها را تضمین خواهد کرد. این استدلال و منطق پیچیده جزئی از میراث روشنفکری است که تفکرجاری را نیز درباره صلح دمکراتیک قوام می بخشد که مادر فصل ۳ بحث کردیم (همچنین نگاه کنید به فرانک و بایرد ۱۹۷۵).

درست در زمانی که دکترینهای توسعه سیاسی بظهور رسیدند تا توضیح دهند که چرا کمک خارجی در دراز مدت به نفع ایالات متحده است – ملاحظات جنگ سرد- شامل جنگ ویتنام – غلبه اش را بر اختصاص حقیقی کمک اقتصادی خارجی در سالهای ۱۹۶۰ استمرار بخشید. تا پایان این دهه ۷۰درصد همه کمکهای اقتصادی ایالات متحده متوجه آسیا و خاور نزدیک بود.

با خاتمه جنگ ویتنام تفکر رسمی درباره کمک خارجی جهت جدیدی بخود گرفت، چون توجه اینک معطوف به رفع محرومیتی بود که صدها میلیون نفر در سراسر جهان در آن بسر می بردند. کمک توسعه از پروژههای زیربنایی اجتماعی به برنامه هایی بمنظور برآوردن نیازهای اساسی مردم تغییر یافت. تا حدی تصمیم مذکور ارتباط داشت به نگرانی رو به افزایش کنگره که اختصاص کمک را به رعایت حقوق بشر در کشورهای در حال رشد پیوند داد که جهان سوم را تشکیل می دادند.

دیدگاه «نیازهای اساسی»، انتقادی بود از تئوریهای توسعهٔ اقتصادی که استدلال می‌شد که منافع توسعه اقتصادی، «به پایین چکه خواهد کرد» و محتاجان از آن نیز منتفع خواهند شد. اما وضعیت مورد نظر بندرت روی داد؛ «دوگانگی Dualism» خصیصهٔ بیشتر جوامع در حال رشد است – با یک بخش مدرن و در حال رشد و یک بخش سنتی و ایستا. تعهدی به برآوردن نیازهای اساسی مردم نیز از امتیازی سیاسی برخوردار بود که بدبختی و رنج جهان فقیر را مستقیماً بعهدهٔ خود کشورهای در حال رشد می گذاشت. در حالیکه بسیاری از رهبران جهان سوم ترجیح می دهند که سرزنش را به جای دیگری نسبت دهند، با اظهار اینکه مشکلات آنها ناشی از نابرابری ذاتی بین جهان غنی و ملتهای فقیر است که ساختار سیستم سلسله مراتب بین المللی، آن را همیشگی می‌کند. در حالیکه، دیدگاه نیازهای اساسی انسانی ملامت را متوجه داخل می‌کرد.

با انتخاب رونالد ریگان در ۱۹۸۰انگیزه اصلی کمک خارجی بسوی تمرکز دقیق تر بر منافع امنیتی آمریکا برگشت – نیازهای اساسی انسانی، که از کمک توسعه تامین می‌شد، عقب نشست وجای خود را به استفاده از وجوه حمایتی اقتصادی برای امتیازات سیاسی کوتاه مدت داد، مانند ثبات سیاسی و ترویج اصلاح اقتصاد کلان. شالوده فکری این تغییر، باوری بود که جهت گیری رفاهیِ رهیافت نیازهای اساسی انسانی، "مستقیماً رشد اقتصادی پایدار و گسترده تری را برنینگیخته بود" (زیمرمان ۱۹۹۳). در همین حال، دولتهایی مانند گواتمالا، السالوادور و پاکستان، که خودشان را درخط مقدم دکترین ریگان می دیدند، سهم بزرگی از کمک ESF را دریافت داشتند.

مورد پاکستان کمی مشکل و پردردسر بود، چون اصلاحیه **سیمنگتون** به قانون کمک خارجی در اواخر ۱۹۷۰، کمک بیشتر به آن کشور را ممنوع می ساخت تا زمانی که برنامه سلاحهای هسته‌ای را دنبال می نمود. دولت ریگان این ممنوعیت را نادیده گرفت و با استفاده از رویه معمول: «تایید کرد» که شواهدی در دست نیست که پاکستان درصدد تولید سلاحهای

هسته‌ای باشد. زمانی که جنگ پنهانی علیه نیروهای روسیه و افغانستان خاتمه یافت، دولت بوش آن تاییدیه را صادر نکرد و کمک به پاکستان خاتمه یافت.

دولت ریگان همچنین درصدد آن بود (بنحو ناموفقی) که اختصاص کمک خارجی ایالات متحده را با رفتار رای دادن کشورهای جهان سوم در سازمان ملل متحد مرتبط سازد (اقدامی که مجلس نمایندگان تحت کنترل جمهوریخواهان دوست دارد که احیاء کند). بطور مشابهی، ملاحظات استراتژیک موجب اقدام جاه‌طلبانه ابتکار حوزه کارائیب Caribbean Basin Initiative (CBI) شد. این برنامه با کاهش تعرفه ها و ایجاد مشوقات مالیاتی در ۱۹۸۴ بمرحله اجرا درآمد با این امید که رشد صنعت و تجارت را در آمریکای مرکزی و کارائیب افزایش دهد، به عنوان شیوه ای جهت از میان بردن شرایط ناگوار اقتصادی که در آن انقلابیون مارکسیست رشد می‌کنند.

رهیافت مبتنی بر بازار نسبت به مشکلات سیاسی که در CBI تجسم داشت به نحو شدیدی مشخصه کوششهای کمک ایالات متحده در سالهای ۱۹۸۰ و بعد از آن است. مثلاً، "خصوصی‌سازی" هدف اصلی رهیافت دولت کلینتون نسبت به روسیه و اوکراین بود. برنامه‌های کمک فنی و کارآموزی، حمایت برای تحول به دمکراسی، کمکهای انساندوستانه و غذایی، و کمک به برچیدن سلاحهای تخریب وسیع نیز بصورت بخشی از مجموعه کمک عظیم اعطا شده توسط دولتهای بوش و کلینتون درآمد.

کمک به خصم جنگ سرد آمریکا، در ۱۹۹۱ شروع شد، وقتی که ائتلافی از دو حزب در کنگره ۴۰۰ میلیون دلار کمک به روسیه برای برچیدن و انبار کردن سلاحهای هسته‌ای شیمیائی اش را تصویب کرد. یکسال بعد **قانون حمایت از آزادی**، اعطای ۴۲۵ میلیون دلار کمک به اتحاد شوروی سابق را اجازه داد. در ۱۹۹۳ مبلغ ۲/۵ بیلیون دلار دیگر برای روسیه و اوکراین اجازه داده شد در ۱۹۹۴، ۱/۲۵ بیلیون دلار بیشتر به آن اضافه شد (فلیکنر[1] ۱۹۹۵ – ۱۹۹۴، ۱۴-۱۳). از اینروی، طی مدت کوتاهی، خصمهای سابق به مصرف سهم بزرگی از بودجه کمک خارجی کاهش یافته، پرداختند. در سال مالی ۱۹۹۴، روسیه، کشورهای جدید الاستقلال و اروپای شرقی ۱۹ درصد بودجه کمک اقتصادی خارجی را دریافت نمودند (گزارش هفتگی فصلنامه کنگره، ۱۷ دسامبر ۱۹۹۴، ص ۳۵۶۸).

تامین کمک به دشمنان سابق، جزئی از میراث آرمانگرایانه آمریکاست، که تاریخ جاری ترویجِ دمکراسی نزد دشمنان شکست خورده جلوه‌ای از آن است. آنگونه که در فصل ۳ دیدیم. حتی وضعیت فوق العاده روسیه و دیگران در بلوک شوروی سابق سبب ممانعت از این حمایت

---

[1] Flickner

نگردید. «بسیاری از مقامات عمومی با رهبران جدید روسیه و اوکراین همنوایی داشتند چون با وظایف دشوار ترغیب دمکراسی و اجرای مؤثر اصلاحات مواجه بودند، و مرجح تر این بود که مخاطره ضایع شدن چندین بیلیون دلار را بپذیرند تا اینکه آنها شکست را تجربه کنند و شکست را به فقدان حمایت آمریکا منسوب سازند» (فلیکنر ۹۹۵ – ۱۹۹۴). بهرحال، در میانه دوره کلینتون، درباره مؤثر بودن مساعی کمک ایالات متحده پرسشهای زیادتری مطرح شد، که تا حدودی بواسطه نارضایتی عمومی از کمک خارجی به عنوان یک وسیله سیاسیبود. در پی اجلاس سران در سپتامبر ۱۹۹۳ بین کلینتون و یلتسین، توجه شدیداً معطوف بجانب انگیزه ها و اقدامات تجاری و سرمایه گذاری گردید و از اعطای کمک مستقیم به اتحاد شوروی سابق دور شد.

چون حمایت از کمک روسیه کاستی را تجربه کرد، برنامه کمک خارجی بطور کلی در معرض تصمیم جدیدی قرار گرفت. مشاور امنیت ملی کلینتون خاطرنشان ساخت که برنامه های توسعه AID "چیزی بیشتر از سی و سه هدف مختلف را در نظر داشته بودند؛" باوجوداین، اساس ضد کمونیستی برنامه‌های کمک، محسوس و هویدا بود. کشورهای دریافت کننده کمک بطور قابل درکی نگران بودند که با پایان جنگ سرد آن حمایت محدود برای کمک خارجی ناپدید شود. بسیاری که درگذشته متکی به وجوه حمایت اقتصادی و کمک نظامی بودند بخصوص با کاهش ها و توزیع مجدد آن ضربه سختی خوردند. برخی از فقیرترین کشورهای جهان نیز شاهد سقوط کمک دریافتی شان شدند. در داخل، در همین حال، آنهایی که زمانی از کمک خارجی حمایت می‌کردند، شاید با بی میلی، اینک ابراز تردید می‌کردند که آیا ادامه آن هنوز خردمندانه است، واضح است که آینده این وسیله مؤثر سیاست خارجی آمریکا نامعلوم است.

در جستجوی اساسی منطقی:
کمک اقتصادی خارجی در جهان بعد از جنگ سرد

کنگره، همانطور که قبلاً یادآوری کردیم، مدتهای مدید نسبت به کمک خارجی و تاثیرش هم در مورد سیاست خارجی آمریکا و هم در مورد توسعه کشورهای دریافت کننده مظنون بوده است. هنگامی که دولت ریگان خواست تا اقتصاد کشورهای آمریکای مرکزی را با استفاده از کمک خارجی به عنوان بخشی از استراتژی بزرگتر مقابله با شورشهای چپ گرایانه در منطقه ثبات بخشد، منتقدان کنگره ای، استدلال کردند که کمک خارجی در جهت نامناسبی معطوف است. در عوض آنان اصرار ورزیدند که کمک جهت تشدید اصلاح اساسی

اجتماعـی و سیاسی بکار رود تا وضع تعداد بیشتری از محرومین در منطقه بهبود یابد، به عنوان وسیله‌ای که مانع از جاذبه نیروهای سیاسی چپ‌گرا گردد (سولیوان ۱۹۸۹).

اخـتلاف عقاید متجلی در این مورد، بنیادی می‌باشد، چون به پیوند پیچیده بین اقتصاد وسیاست، بین توسعه اقتصادی و توسعه سیاسی بر میگردد، که غالباً به صورت اختلافات حزبی و ایدئولـوژی اسـت، چـون شواهد متقاعد کننده اندکی وجود دارد که یک استدلال را درست و دیگـری را غلـط دانسـت. از اینروی نماینده مجلس نمایندگان میچ مک کونل[1] (جمهوریخواه – کنتاکـی) – یک عضو اکثریت جدید جمهوریخواه در کنگرهٔ مصمم به حذف و پیرایش دربرنامه کمـک – می‌توانست بدون واهمه بگوید که «با هر معیاری، حقیقت اینست که غالب کشورهای فقیر هنوز فقیر هستند، و این عمدتاً بخاطر عملکردها و سیاستهای کشور میزبان است.»

چگونگـی اصـلاح یـا در واقـع، حفظ برنامه کمک، سبب بحث شدیدی در اواخر دولت بوش گردید و در اوائل سالهای دوره کلینتون، بحثهای مشابهی در سایر کشورهای کمک کننده نـیز روی داد[(هفـت)]. اهـداف مـورد قـبول کـه به کمک اقتصادی و نظامی خارجی حیات تازه ای مـی‌داد شـامل کـاهش فقـر، توسـعه انسانی، پیشرفت موسسات خصوصی، تقویت نقش زنان، و ترویج حکومت دمکراتیک و حقوق بشربودند(بانک جهانی ۱۹۹۳).

در اواخـر ۱۹۹۳ اولویت‌های دولت کلینتون پدیدار شد، چون دولت بسوی توسعهٔ وسیع بـه عـنوان شـق ثـانوی نسبت به سدبندی پیش رفت. در سخنانی برابر **شورای توسعه ماوراء دریاهـا**، یـک سـازمان خصوصـی مسـتقر در واشـنگتن برای برنامه ریزی سیاسی،آنتونی لیک یادآورشـدکه«پایـان جنگ مارا وامی دارد که نگاهی نوبه جهان در حال رشد بیفکنیم. سیاسیت گذاران آمریکا دیگر نمی‌توانند تصور نمایند که این کشورها به عنوان مهره های قابل تعویض در صـفحه شطرنج ابرقدرت باشند. ما نیاز به عینکی نو و حتی فرهنگ لغات نوی داریم.» استراتژی توسـعه گسـترده بـر طـبق نظر لیک، در مورد این گروه از کشورها که اینک متفاوت از گذشته می‌باشند، معطوف به اهداف دمکراسی و نوعی از توسعه بازار است که هم از لحاظ سیاسی و هم از لحـاظ محـیط زیست پایدار باشند». با اعلام نتیجه گیری دولت«که برنامه های موجود کمک خارجـی کهـنه و پراکـنده مـی‌باشـند،» لـیک همچنیـن قبول کرد که کماکان «یک دستورکار انساندوسـتانه نسـبت بـه فقیرتریـن کشـورها در اولویـت خواهـد بـود و اینکه ضرورت‌های رفع مـنازعات باید جزئی از آن دستور کار باشد.» دولت سپس پیشنهاد کرد که قانون چند دهه قبل کمـک خارجـی توسـط قـانون جدیـدی جایگزین گردد که بر شش هدف بمنظور تحقق برنامه

[1] Mitch Mc Connell

توسعه وسیع دولت تاکید نماید: افزایش توسعه پایدار، دمکراسی، صلح، کمک انساندوستانه، رشد از طریق تجارت و سرمایه گذاری، و توسعه دیپلماسی (همچنین نگاه کنید به فصل ۱۲).

نقش کمک خارجی در سیاست خارجی آمریکا بعد از جنگ سرد نهایتاً بصورت جزئی از موضوع بزرگتری درآمد: چقدر در امور خارجی در مقایسه با اولیتهای داخلی باید خرج کرد، و چرا. به عبارت دیگر، چه تهدیداتی اینک وجود دارند که توجه و مصرف منابع ایالات متحده را می طلبد ؟ *هرج و مرج و جلوگیری از بحران* به عنوان پاسخ پیشنهاد شدند.

وزیرامور خارجه وارن کریستوفر، معاون وزیر امور خارجه برای امورجهانی، تیموتی ویرث[1] و مدیر AID بریان اتوود[2] هم در جانبداری از حرکت جدید سخن گفتند. مثلاً، ویرث نابودی محیط زیست، فقر، بیماری و مهاجرت ناشی از جنگ داخلی را به عنوان «تهدیدات اولیه نسبت به امنیت بشری نام برد» آتوود عدم امنیت غذایی و رشد جمعیت را به عنوان تهدیدات دوگانه نسبت به امنیت و «عاملی اصلی در منازعه و هرج و مرج دانست که ما درباره آن شدیداً نگران می‌باشیم». و کریستوفر به کنگره گفت: «چالش دیپلماسی اینست که پیش بینی و جلوگیری از بروز بحرانهای آینده کند» رئیس جمهور کلینتون خود این نگرانیها را بازتاب داد هنگامیکه نسبت به مقاله تحریک آمیز روبرت کاپلان (۱۹۹۴) توصیف کننده فرسایش محیط زیست و منازعه در حال رشد در آفریقای غربی، اظهار نظر نمود که جلوگیری از وقوع مصایب مذکوراساسی منطقی برای تداوم فعالیت و حضور ایالات متحده در دنیای جنوب می‌باشد —با کمک خارجی بصورت یک وسیه اولیه ـ زمینه برای جلوگیری، بر پایه حضور اندک ایالات متحده در خارج از کشور در جهان بعد از جنگ سرد، ایجادمی‌شود. آتوود مدیر AID استدلال نمود «آنچه من میخواهم عرضه کنم برنامهٔ عملی برای جلوگیری است که هزینه اش برای مالیات دهندگان آمریکایی بسیار کمتر خواهد بود از کمک انساندوستانه که لازم می‌شود بعد از آنکه خیلی دیر است. هنگامیکه شما تصاویر تلویزیونی اطفال قحطی زده و ملتهائی را که در جنگ هستند می بینید، آن هنگام خیلی دیر است. در آن هنگام، خیلی دشوار و خیلی پرهزینه است که خسارات را جبران کرد».

جلوگیری از بحران، به عنوان شق ثانوی نسبت به سدبندی و ورای برنامه کمک خارجی پیش می‌رود- مثلاً، گسترش سلاحهای هسته‌ای بخوبی در این مقوله قرار می‌گیرد. نه اینکه خواسته و محرک برنامه کمک خارجی کلاً بستگی به این پیشنهاد داشته باشد که هرج و مرج ناشی از دنیای جنوب و سایر جاها، تهدید اصلی نسبت به امنیت ملی آمریکاست. ولی در هر

---

[1] Timothy Wirth
[2] Brian Atwood

حال، همانند سایر جنبه‌های سیاست خارجی آمریکا که بعد از جنگ سرد به ظهور رسیده، خردمندی جلوگیری از بحران و مفهوم متصوره راجع به هرج و مرج، مصون از انتقاد نیستند. این رهیافت منعکس کنندهٔ خواسته‌ای آرمانگرایانه است که توجه را به تهدیدات فرامرزی نسبت به امنیت ایالات متحده معطوف می دارد که عملاً کمتر از چالشهای دولت – مرکزی سنتی (واقعگرایانه) اهمیت دارد. یک کارمند سابق شورای امنیت ملی کلینتون این نگرانی را چنین برمی‌شمارد:

> در دکترین امنیت ملی........ هرج و مرج مشکل معلومی است که عملاً درباره بخش اعظم امنیت ملی تأثیر مستقیمی ندارد. نه چیزی درباره وظایف یا ساختار نیروهای مسلح ایالات متحده. نه چیزی درباره روابط ما با قدرتهای بزرگ دیگر(بجز اینکه ما باید کار بیشتری بکنیم تا به مشکلات جهانی برسیم). نه چیزی درباره تحول دمکراتیک کشورهای کمونیست سابق (بجز این مفهوم که اغلب آنها بدرون مارپیچ وسیعی کشانده میشوند)......
>
> ولی در حقیقت، بسیاری مشکلات قومی، زیست محیطی و سایر مشکلات انسان دوستانه از مرزها عبور می‌کنند، اما این دولت ملتها، با ارتش ها، حکومتها، قوانین و مسئولیتشان می‌باشند که نیروی مسلط در امور جهانی هستند و باقی خواهند ماند و از بالکان گرفته تا خاورمیانه و آسیا بزرگترین تهدید نسبت به صلح، جاه‌طلبی‌های دولت ملتها و رهبرانی است که نسبت به دمکراسی و قواعد رفتار بین المللی خصومت دارند. (روسنر[1] ۱۹۹۴، ۲۳)

این نظر عاری از عیب جوئی و انتقاد نیست، ولی به آسانی هم نمی‌توان آن را رد کرد. برنامه های کمک اقتصادی و نظامی خارجی ایالات متحده در شرایطی بوجود آمد و پایدار ماندند که درک و تصور ازتهدید نسبت به منافع ملی آمریکا بطور گسترده ای مورد قبول مشترک بود. اختلاف شدید عقاید مشخصه بحث ها درباره مناسب بودن کمک خارجی به عنوان وسیله مواجهه و رفع آن تهدیدات بود ولی اهداف خودشان بندرت مورد مناقشه بودند. اینک قضیه دیگر آن نیست. اولویتهای خارجی و داخلی با هم رقابت می‌کنند. دلارهای مالیاتی که صرف جلوگیری از بحران در آسیا، آفریقا یا آمریکای لاتین می‌شوند دلارهایی هستند که دیترویت، شیکاگو، و لوس آنجلس نیز بدان نیاز دارند. بدون یک اساس منطقی مجاب کننده – بدون درک تهدید که منجر به طرح مارشال در ۱۹۴۷ و اصل چهار در دو سال بعدتر گردید- کمک اقتصادی خارجی به عنوان ابزار سیاست خارجی آمریکا مورد حمله و آینده اش نامعلوم خواهد بود.

---

[1] Rosner

کمک نظامی

کمک نظامی خارجی، مانند همتای اقتصادی‌اش، اینک یک وسیله استاندارد سیاست خارجی آمریکاست. بهرحال، در این مورد، واقعگرایی سیاسی که توجهش به قدرت و منفعت ملی است، شالوده منطقی غالب آن می‌باشد. با آغاز جنگ کره، اعطای کمک نظامی به سایر کشورها بصورت یک عنصر اساسی برنامه ریزی دفاعی و امنیتی جنگ سرد درآمد و وسیله ای مورد استفاده برای دنبال کردن چندین هدف امنیت ملی و سیاست خارجی(هشت). فروشهای تجهیزات نظامی بعداً به کمکهای بلاعوض اضافه گردید، و سپس، فراتر از آن به عنصر عمده در برنامه های انتقال تسلیحات ایالات متحده تبدیل شد.

کمکهای بلاعوض و فروشهای نظامی خارجی بعلاوه وجوه حمایتی اقتصادی تشکیل مقوله وسیعی را می‌دهند که **کمک امنیتی** خوانده می‌شود، که اهداف چندگانه سیاست ایالات متحده را منظور دارد. اهداف مذکور توسط مدیر کل وزارت امورخارجه اچ. آلن هلمز[1]، درگواهی‌ای در برابر کنگره در ۱۹۸۹ چنین بر شمرده شد:

- تقویت توانائی شرکای امنیتی ایالات متحده جهت بازداشتن و دفاع علیه تجاوز و بی ثباتی.
- حفظ پیوستگی و قدرت اتحادیه های ما.
- توسعه روابط سالم نظامی که پشتیبان استراتژی دیپلماتیک و تقویت نفوذ و حیثیت ایالات متحده باشد.
- افزایش ثبات منطقه ای.
- کمک به دسترسی به پایگاهها و تسهیلات نظامی در خارج، و در نتیجه حفظ قابلیت تحرک استراتژیک نیروهای ایالات متحده.
- تقویت اقتصاد کشورهای اصلی که در تلاش تعدیل بدهی سنگین، قیمتهای سقوط کرده اقلام صادراتی، و تغییرات چشمگیر در محیط اقتصادی جهانی می‌باشند.
- تامین حمایت برای دمکراسیهای در حال ظهور و در عین حال دفاع از نهادها و ارزشهای دمکراتیک در سایر کشورها.

دو سال بعد، زمانی که ملت در پرتو پیروزی در دو جنگ سرد و جنگ خلیج فارس مسرور بود، معاون مدیرکل وزارت امور خارجه سینکلر مارتل[2] اعلام داشت که عملیات طوفان صحرا «درستی جهت سیاسی‌ای را که ما در خصوص کمک امنیتی برای بیش از یک ربع قرن

---

[1] H. Allen Holmes
[2] Sinclair Martel

تعقیب می‌کردیم ثابت کرد» وی توضیح داد که بزرگترین دریافت کنندگان فروشهای نظامی خارجی حکومت ایالات متحده – اسرائیل، مصر، ترکیه، یونان، پرتقال و فیلی پین – بطور مستقیم یا غیر مستقیم اقدام جنگی علیه عراق به رهبری ایالات متحده را با تامین امکان دسترسی مستقیم به پایگاهها و فرودگاهها، اعزام سربازان، یا هماهنگ کردن استراتژی نظامی و سیاسی شان با ایالات متحده حمایت کرده بودند (هارتونگ[1] ۱۹۹۲). تبعات نه چندان دقیق این نتیجه آن بود که سیاستها و برنامه های فروش تسلیحات آمریکا طی جنگ سرد، بعد از آن نیز ادامه خواهد یافت.

آنگونه که جدول ۲-۵ نشان میدهد، بیش از ۴۰۰ بیلیون دلار کمک نظامی ایالات متحده به سایر کشورها از زمان جنگ کره داده شده است (شامل فروشهای تجاری تایید شده توسط حکومت). آن رقم احتمالاً ممکن است محافظه کارانه باشد، زیرا مبتنی بر اطلاعات غیر طبقه بندی شده است.

از لحاظ تاریخی، برنامه کمک نظامی (MAP) به عنوان مکانیسم اصلی انتقال اقلام دفاعی، خدمات، و آموزش به کشورهای دیگر بکار رفته است. این کمک شکل کمکهای بلاعوض را گرفت، که به بازپرداخت از جانب دریافت کنندگان نیازی نبود. از نیمه سالهای ۱۹۷۰ برنامه بین المللی آموزش و کارآموزی نظامی، آموزش نظامی خارجی را اداره کرده است، که کارکنانش تا ۱۹۹۴ متجاوز از ۵۷۶۰۰ نفر بودند. در اوائل ۱۹۹۰ وزیر دفاع در گزارش سالانه اش به کنگره این برنامه را "یکی از مؤثرترین و کم هزینه ترین ابزار حکومت ایالات متحده توصیف کرد. سرمایه‌گذاری در آموزش و کارآموزی نظامی افراد نظامی کشورهای دوست شدیداً ظرفیت آن کشورها را برای دفاع از خودشان، به هزینه کمی برای مالیات دهندگان آمریکائی" تقویت می‌کند.

جدول ۲-۵ هزینه های کمک نظامی خارجی (و فروش ها)، ۱۹۹۴ – ۱۹۵۰- به بیلیون دلار

برنامه کمک نظامی (MAP) و وجوه پیوسته به MAP		۶۰/۶
برنامه بین المللی آموزش و کارآموزی نظامی		۲/۶
فروشهای نظامی خارجی(FMS) و موافقتنامه های ساخت FMS		۲۸۷/۶
صادرات بازرگانی با مجوز تحت قانون کنترل صادرات اسلحه		۶۶/۵
اقلام دفاعی اضافی		۶/۵
جمع کل	بیلیون دلار	۴۲۳/۸

منبع: ماخوذ از *فروشهای نظامی خارجی، فروشهای تجهیزات نظامی خارجی و حقایق کمک نظامی* (واشنگتن دی.سی.آژانس دفاعی کمک امنیتی، ۱۹۹۵)، ص ۲. ببعد

[1] Hartung

امروزه فروشهای نظامی خارجی (FMS) مهمترین برنامه انتقال تسلیحات ایالات متحده است. در دهه ای که به سال ۱۹۹۴ ختم شد، FMS مبلغی قریب ۱۳۹ بیلیون دلار، یا بیش از ۷۰ درصد، از کمک نظامی ایالات متحده بود (شامل فروشهای بازرگانی به کشورهای دیگر). حتی جالب‌تر اینکه فروشها طی این دوره دهساله از مجموع کل فروشها طی بیش از سه دهه گذشته بیشتر گردید، ۱۹۹۳ سال رکورد بود، با مبلغ ۳۲/۹ بیلیون دلار موافقتنامه‌های جدید.

بیشتر فروشهای حکومت به حکومت نقدی می‌باشند، ولی وزارت دفاع ۴۴ بیلیون دلار اعتبار جهت خریدهای نظامی خارجی بین ۱۹۸۵ و ۹۹۴. فراهم کرد که اکثراً، باز پرداخت این بدهی ها بسهولت مورد چشم پوشی قرار گرفته است.

مصر و اسرائیل دو سوم اعتبارات فروشهای نظامی خارجی ایالات متحده را دریافت می‌کنند، و عملاً تمامی دیون آنها لغو شده است. این کشورها سهم شیر را از اعتبارات FMS و سایر اشکال کمک خارجی ایالات متحده به عنوان بخشی از روند صلح خاورمیانه ای کمپ دیوید ۱۹۷۸ دریافت می‌دارند، آنطور که در بحث مان از برنامه کمک اقتصادی خارجی یادآور شدیم.

عربستان سعودی همچنین سهم زیادی از فروشهای نظامی دارد. در ۱۹۹۳ به تنهائی عربستان سعودی وارد موافقتنامه هایی برای خرید ۱۱/۸ بیلیون دلار تسلیحات جدید شد تا که مجموع خریدهایش در طول عمر FMS را به بیش از ۶۰ بیلیون برساند. در این روند پادشاهی صحرا تبدیل به قدرت نظامی مستحکمی‌شده است. در ۱۹۹۳ کویت کوچولو نیز تقریباً ۳ بیلیون دلار خرید کرد چون می‌خواست نیروی نظامیش را بعد از جنگ خلیج فارس مدرنیزه کند. انجام چنین معاملاتی، مجدداً تاکیدی است بر اینکه پایان جنگ سرد، پایان تجارت اسلحه را علامت نداده است.

در واقع، در حالیکه فروشهای جهانی اسلحه از سالهای ۱۹۸۰ تنزل یافته است (ولی مقایسه کنیدرنر ۱۹۹۴)، سالهای ۱۹۹۰ برای صنعت دفاعی ایالات متحده سالهای پربرکت اسلحه بوده است. مثلاً در ۱۹۹۲ ایالات متحده بیش از ۴۵ درصد تمامی سیستمهای عمده تسلیحاتی فروخته شده در جهان را عرضه کرد و بیش از ۶۰ درصد سلاح انتقال یافته به دنیای جنوب را تحویل داد (هارتونگ ۱۹۹۳، ۲۱) این نسبت حتی از سهم انتقال در سال رکورد ۱۹۹۳ نیز بالاتر بود. انحلال اتحاد شوروی، زمانی رقیب عمده فروش اسلحه در برابر ایالات متحده، تا حدی مبین افزایش هیجان آوری در سهم آمریکا از تجارت جهانی اسلحه است. نمایش جالب تکنولوژی سلاحهای جدید آمریکایی در ایام جنگ خلیج (فارس)، همچنین سبب تقویت جاذبهٔ سلاحهای ساخت آمریکا برای خریداران خارجی گردید. بهرحال، درست در زمانی

کـه شـرایط بـازار جاری تغییر می‌کند، میراث جنگ سرد می‌رود که سیاست‌های انتقال اسلحه ایالات متحده را شکل دهد.

کمک نظامی خارجی: یک شمای مختصر تاریخی

تامیـن مـتحدان، تحکـیم اتحادهـا، پـاداش حامیان، اجاره پایگاههای خارجی – اینها از جملـه الگوهـای مکـرری هسـتند که توضیح می دهند چگونه ایالات متحده کمک نظامی را در رقابت جنگ سرد با اتحاد شوروی و متحدانش بکار برد.

از کـره تـا ویتنام سیاست سدبندی پایه ای منطقی را جهت کمک نظامی به سایرین فـراهم سـاخت، بـا ایـن توجیه که قابلیت های متحدان ایالات متحده را جهت مقاومت در برابر شـوروی و توسـعه‌طلبـی‌هـای مـورد حمایت شوروی تقویت شود. از اینروی اتحادیه‌های **ناتو و سـیتو** (سازمان پیمان آسیای جنوب شرقی) توجه ویژه ای را بخود معطوف داشتند، همچنین آنهایـی کـه موافقتنامه های دو جانبه دفاعی با ایالات متحده منعقد کرده بودند، مانند تایوان – کمـک نظامـی همچنیـن جهـت "اجاره" پایگاه در جاهائی مانند اسپانیا و برای حق پهلو گرفتن کشـتی‌هـا و فرود هواپیماها در سایر جاها مورد استفاده قرار گرفت. وجوه حمایتی اقتصادی نیز اغلـب بـرای ایـن مقاصـد بکار می رفت. مثلاً در فیلیپین «پرداختهای جانبی» قابل ملاحظه ای مورد احتیاج بود،برای حفظ دسترسی بدو پایگاه بزرگ نظامی، پایگاه هوایی کلارک، و تسهیلات نـیروی دریایی در خلیج سوبیک. این آخری بخصوص در پی خروج ایالات متحده از ویتنام و از دست دادن تسهیلات بندری در خلیج کام ران اهمیت زیادی یافت.

ویتـنام بـر سایر محاسبات نیز تاثیر گذاشت. بین ۱۹۶۶ و ۱۹۷۵ برنامه کمک بطور روز افزونـی نـه فقـط «متحدان» بلکه همچنین «دوستان» را هدف قرار داد (سمیل[1] ۱۹۸۳)، چون کشـورهای در حـال رشـد - در آن هـنگام – جهـان سـوم توجـه بیشـتری را مـی طلبـیدند و کشـورهای بیشـتر متکی بخود اروپای غربی توجهی کمتر را. طی این دهه که در ۱۹۷۵ خاتمه یافـت، ویتـنام جنوبـی، کامبوج، لائوس، پاکستان، کره جنوبی، و تایوان- همه بطور مستقیم هم مرز با جهان کمونیست و پیوسته به ایالات متحده در ترتیبات دفاعی (نگاه کنید به نقشه ۱-۵) – کمکهـای نظامـی دریافتـی شـان را بـیش از دو برابـر کردند. آنطور که در بالا ذکر شد توجه مشـابهی نـیز مشخصـه بـرنامه کمـک اقتصـادی بـود. مسـاله غامض ویتنام، سیاست گذاران و منتقدان را بطور یکسان متعجب ساخت که چگونه ایالات متحده این اندازه عمیق در آن باتلاق گرفتار شده است. منتقدان بر آن بودند که برنامه های کمک خارجی ایالات متحده باعث درگیر

---

[1] Semmel

شـدن ایـالات مـتحده در کشورهایی شد که در آنها ابتدائاً منفعت واقعی اندکی داشت- بر طبق ایـن استدلال، "کمک خارجی،" شیب لغزنده‌ای "است که نهایتاً منجر به تعهدات بیش از حد و به احتمال زیادتر درگیری نظامی می‌شود" (فرانک و بایرد[1] ۱۹۷).

منـتقدان دریـک نگرانـی مرتـبط، نیز اشتراک نظر داشتندکه برنامه های ایالات متحده ممکن بود بر حفظ رژیمهای استبدادی درسراسر جهان، در نیمه دهه ۱۹۷۰ تأثیر داشته است، مثلاً، بیش از نیمی از دریافت‌دارندگان سلاحهای ایالات متحده دیکتاتوریها بودند. آیا پیوندهای نظامی آمریکا با کشورهای دریافت‌کننده کمک، سبب کندی رشدروند دمکراتیک حکومتها بود؟

برخـی از تحلـیلگران نتـیجه گرفتـند کـه صـرفنظر از نیات برنامه کمک نظامی آمریکا، عواقـب آن شـامل احـتمال دخالـت زیادتـر گـروههای نظامـی در کشورهای دریافت دارنده، در سیاسـتهای آن کشـورها بـوده است (روه ۱۹۷۴). چـون جـریان کمـک نظامـی به شکل پول، تجهـیزات و کـارآموزی افـزایش مـی یافت، احتمال تداوم بی ثباتی سیاسی و توسل به کودتا از سـوی دریافـت دارندگـان کمـک نـیز بیشتر می‌شد (همچنین نگاه کنید به ویده ۱۹۷۸). بطور مشـابهی، شواهد حاکی است که در کشوری که ارتش قبلاً کنترل را داشت، کمک نظامی قبضه قدرتـش را مسـتحکم تـر سـاخت. خلاصـه اینکه، بنظر می‌رسد که کمک نظامی ایالات متحده «عـامل مؤثـری بود در تضعیف و از میدان بدربردن عناصر غیرنظامی و افزایش نظامی‌گرایی در مناطق کمتر توسعه یافته جهان» (روه ۱۹۷۴).

در دو دهـه بعد، عزم دولت کلینتون به ترویج دمکراسی علاقه به این موضوع‌ها را که در بعد از ماجرای ویتنام طرح گردیده بود، برانگیخت. اگر در آن زمان کمک نظامی، قدرت سیاسی رژیمهـای اسـتبدادی را تحکـیم نمـود، آیـا اکـنون ممکن است جهت تشویق رشد دمکراسی و تحکیم قدرت سیاسی نیروهای دمکراتیک در داخل جوامع دریافت دارنده کمک، بکار افتد؟

همـانطور کـه قبلاً یادآور شد، "تامین حمایت از دمکراسی‌های در حال ظهور و در عین حال از نهادها و ارزشهای دمکراتیک موجود در سایر کشورها" از جمله موارد مندرج در فهرست طولانـی هدفهـای کمـک امنیتـی ایالات متحده می‌باشد، که انتظار تحقق آن میرود. از اینروی ممکـن اسـت انـتظار داشـته باشـیم کـه فروشهای نظامی خارجی، تحت دولت کلینتون بیشتر بجانـب دمکراسیهای در حال ظهور و دمکراسیهای مستقر جهت یابد تا دیگران، اما این موضوع مـورد نظـر نمـی‌باشـد، رسماً هیچ رابطه ای بین نوع رژیم سیاسی یک کشور و اینکه چه مبلغ کمـک (اگـر چـیزی باشـد) و فروشـهای نظامـی دریافـت می‌دارد وجود ندارد (کگلی و بلانتون ۱۹۹۴).

---

[1] Frank & Baird



نقشه ۱-۵ جبهه خاور دور: متحدان جنگ سرد ایالات متحده

یادآوری: به کامبوج، لائوس، و ویتنام جنوبی تضمینات امنیتی بواسطه اتحادیه سیتو اعطا شده، اگر آنها رسماً عضو آن نبودند.

منبع: والتر لافبر، عصر آمریکا: سیاست خارجی ایالات متحده در داخل و خارجی، چاپ دوم. (نیویورک: نورتون ۱۹۹۴) ص ۳۳۲

آنطور که وزیر سابق دفاع جیمز شلزینگر متذکر شد، جائیکه هدفهای سیاست خارجی «آشکارا در تعارض» باشند. غالباً توجه اندکی به رابطه بین وسایل و مقاصد معطوف می‌شود. تصور بر این است که ابزار، هدفهای چندگانه ای را - بدون توجه به محدودیتهای ذاتیشان– در نظر می‌گیرند (شلزینگر ۱۹۹۳ – ۱۹۹۲).

بعد از ویتنام

ما قبلاً درباره تقدم فروشهای نظامی خارجی در سیاستهای انتقال تسلیحات آمریکا، که ازاوائل سالهای ۱۹۷۰ آغاز گردید بحث کردیم. جریان اسلحه به خاورمیانه در دوره دولتهای نیکسون و فورد به میزان عظیمی رسید، این افزایش ناشی از تداوم جنگ اعراب و اسرائیل همراه با بالا رفتن سریع قیمتهای نفت در جهان در ۱۹۷۳ تا ۱۹۷۴ بود، که به کشورهای خاورمیانه صادرکننده نفت، منابع مالی معتنابه جدیدی داد. فزون بر آنها، جریان اسلحه بخاطر دکترین نیکسون نیز بیشتر گردید – تعهدی که ایالات متحده کمک نظامی و اقتصادی برای

دوستان و متحدانش فراهم می آورد تا آن کشورهاخودشان مسئول حفظ امنیتشان باشند. سیاست ارکان دوگانه نیکسون، که در فصل ۴ بحث شد، براساس دکترین جدید بناشد. با تقویت ایران و عربستان سعودی بمنظور افزایش ثبات و جلوگیری از گسترش نفوذ شوروی در منطقه، سیاست ارکان دوگانه خط مشی اصلی ایالات متحده در خلیج فارس گردید.

تغییر شدید از کمک بلاعوض به فروش که در این زمان روی داد همچنین منعکس کننده دگرگونی ظریفی است که در آن تاکید بر کمونیسم ستیزی کم رنگ شده است و منافع متصوره برای ایالات متحده مطمح نظر است. در مورد رژیمهای باثبات و ضد کمونیست ماوراء بحار کماکان انگیزه سیاسی بود: تقویت توانایی ایالات متحده به تأثیر گذاشتن بر دیگران بطوریکه هدفهای سیاست خارجی محقق گردد. ولی اکنون، منافع متصور از فروشهای نظامی نیز بهره های اقتصادی را بهمراه داشت، شامل حفظ صنعت داخلی دفاعی و کاهش در هزینه تولید هر واحد اقلام دفاعی، بعلاوه منافع متضمن در موازنه تجاری و پرداختها. این برداشتی کلی از مفهوم و استنباطی است که در دوران بعد از جنگ سرد، تاثیری عمده در تداوم فروشهای نظامی خارجی خواهد داشت.

سابقه برنامه FMS برمی‌گردد به روزهای اولیه دولت کندی، که با فروشهای نظامی به خارج، شروع به تجربهٔ جانشینی جهت کمکهای بلاعوض نمود. مخالفت کنگره با کمکهای بلاعوض مستقیم، تداوم وخامت تراز پرداختهای ایالات متحده، و نگرانی رو به افزایش به خاطر فقدان یک سیستم جامع پشتیبانی (لجستیک) میان کشورهای **ناتو** از جمله دلایل تغییر بودند (لوشر ۱۹۷۷).

همین عوامل سپس در طی زمان، حفظ و برقراری فروشها را به صورت وسیله چند منظوره سیاسی، برای نشان دادن عزم و قاطعیت آمریکا، نمایش اعتبار آن، و تقویت متحدان آمریکا بطور کلی موجب شدند.

طرفداران فروشهای نظامی خارجی استدلال می کردند که ایالات متحده نمی‌تواند درجهانی شدیداً مملو از احساسات ناسیونالیستی علاقه سایر کشورها را به تحصیل اسلحه کاهش داده یا کنترل نماید، و خاطرنشان ساختند که سایر کشورهای غربی — بهمین نسبت شوروی و متحدانش — هم قادر و هم مایل به تامین سخت افزار نظامی بودند. باوجود این، برخی از منتقدان نگران انتقال تکنولوژی نظامی پیشرفته به کشورها و مناطقی بودند که در آن منازعات استمرار داشت، مانند خاورمیانه، که حقیقتاً کمک به احتمال تجاوز محلی، نه بازداشتن آن می‌کرد[نه]. آنها با یادآوری تعداد دفعاتی که ایالات متحده هر دو طرف (یا همهٔ طرفهای) درگیر در منازعات منطقه ای جهان سوم را مسلح کرده بود، هشدار دادند که متحدان

امروز احتمال دارد که بصورت دشمنان فردا در آیند، چون آنهائیکه نیازمند اسلحه آمریکائی برای حفظ خودشان از رخنه شوروی بودند اغلب بعداً به صورت شرکای شوروی درآمدند (مثلاً در اتیوپی و یمن در اواخر سالهای ۱۹۷۰ و در نیکاراگوا در اوائل ۱۹۸۰). نهایتاً، انقلاب ایران ۱۹۷۹ نشان داد که لازم نیست دوستان قدیمی، متحدان شوروی شوند تا دشمنان جدیدگردند – علیرغم تزریق بیلیونها دلار اسلحه به ایران، ایالات متحده نه تنها در ساختن یک قدرت منطقه ای مورد نظرش شکست خورد بلکه همچنین بعداً مواجه با ملتی شد که از آمریکا منزجر بود. آنگونه که یکی از تحلیلگران یک دهه بعدتر نوشت "بیشترین خشمی که ایرانیان نسبت به ایالات متحده داشتند قابل ردیابی به بیست و پنج سال ارسال اسلحه فراوان برای شاه بود، که بیشتر آن علیه خود ایرانیان بکار می رفت – باتون، گاز اشک آور، تفنگ و آموزش پلیس مخفی ترسناک در اینکه چگونه آنها را بکار برد" (بارنت ۱۹۹۳، همچنین نگاه کنید به کلر ۱۹۸۴). متاسفانه، استفاده حکومتها از سلاح‌های ساخت آمریکا علیه مردم خودشان فقط محدود به ایران نبود(ونیست) (کلر ۱۹۸۹ – ۱۹۸۸).

همانند این نگرانی که زمانی درباره حمایت از رژیمهای خودکامه توسط کمک نظامی مطرح شد، امروزه نیز منتقدانِ تداوم فروشهای نظامی، پیوستگی نزدیک از دو سو بین انتقال سلاحهای ایالات متحده و توانائی برای اِعمال خشونت و هم ورود در خشونت میان مسلح شدگان به تسلیحات ایالات متحده (و سایر صادرکنندگان) را ذکر می نمایند (مقایسه کنید با کاپستین ۱۹۹۴)[۵۵]. بیش از ۲۰ میلیون نفر در بیش از یکصد منازعه مسلحانه طی مدت «صلح طولانی» از زمان جنگ جهانی دوم– بسیاری با سلاحهای فراهم شده توسط خارجیان- به هلاکت رسیده‌اند. بر طبق برآوردی، تنها در ۱۹۹۰ سی و یک منازعه با استفاده از سلاحهای متعارفی در گرفته است (دیفنس مونیتور،۲۰، شماره ۴ [۱۹۹۱]:۳). طی سالهای ۱۹۷۰ و سالهای ۱۹۸۰، بر اساس داده های حکومت ایالات متحده، «حکومتهای جهان سوم حدوداً ۲۰۰۰۰ تانک و هویتزر خودکار، ۲۸۰۰۰ دستگاه توپ، ۳۷۰۰۰ نفربرزرهی، ۱۱۰۰ کشتی جنگی و زیردریائی، ۸۰۰۰ هواپیمای نظامی (که بیش از نیمی از آن هواپیماهای جنگنده مافوق صوت بودند)، ۳۶۰۰ هلی کوپتر، و بیش از ۵۰۰۰۰ موشک دریافت داشتند (رنر ۱۹۹۴، ۲۳؛ همچنین نگاه کنید به آژانس کنترل تسلیحات و خلع سلاح ۱۹۹۵؛ سوکولسکی ۱۹۹۴). و این تعداد رو به افزایش دارد. امروز، تا حدی بخاطر کاهشهای تسلیحاتی به موجب **معاهده (CFE) نیروهای متعارف در اروپا** بیش از سی کشور حداقل ۱۰۰۰ تانک جنگی در سیاهۀ اموالشان دارند (رنر ۱۹۹۴، ۲۱).

طی انتخابات ریاست جمهوری در ۱۹۷۶، و در بعد از ویتنام، جیمی کارتر نگرانی درباره سازگاری بین فروشهای عظیم اسلحه و هدف تعیین شده جستجوی صلح جهانی را پیش کشید. زمانی که انتخاب شد، او سیاست جدید «خودداری» را بمنظور کاهش تجارت سلاحهای انفجاری اعلام داشت، ولی آن سیاست از همان ابتدا با تناقضاتی همراه بود و بزودی کنار گذاشته شد. از اینروی تنها کوشش جدی برای کاهشِ آنچه طی سالهای ۱۹۷۰ بصورت تجارت فزاینده در سلاحهای مجهز جنگ درآمد، با شکست خاتمه یافت. جورج بوش مجدداً کوششی را در بعد از ماجرای جنگ خلیج فارس تجدید نمود ولی کار چندان بهتری نکرد.

دولت ریگان تمام تجلیات خودداری را کنار گذاشت - و اعلام کرد "ایالات‌متحده انتقال سلاحهای متعارفی و سایر اقلام دفاعی را به عنوان جزء جدائی ناپذیری از سیاست خارجی‌اش می‌نگرد". ریگان همچنین تصمیم گرفت که نسبت کمک امنیتی در ترکیب کلی کمک خارجی ایالات متحده را افزایش دهد. همچون گذشته، کمونیسم ستیزی و تهدیدات متصوره امنیتی نسبت به کشور، و آمریکای مرکزی به عنوان یک هدف اولیه، تداوم جریان اعتبارات را ضروری جلوه داد. اگر چه دولت ریگان هرگز همه کمکهایی را که می‌خواست بدست نیاورد -- منجمله کمک نظامی و غیره برای کنتراها - ولی سطح کمک بحد قابل توجهی افزایش پیدا کرد، تا آنجا که براساس درآمد سرانه، کشورهای آمریکای مرکزی بیشترین اعتبارات سنگین ایالات متحده را دریافت کردند، غیر از این منطقه، پاکستان چندین صد میلیون کمک امنیتی دریافت نمود بخاطر تسهیل (و پاداش) حمایتش از چریکهای ضد مارکسیستی که در افغانستان می‌جنگیدند.

در ایام زمامداری ریگان فروشهای نظامی خارجی رو به صعود گذاشت، که تا پایان دوره بوش، آنگونه که قبلاً یادآور شدیم، منجر به فروشهای بیشتر اسلحه طی این دهه نسبت به سه دهه پیشین گردید. خاورمیانه همچنان کانون عمده توجه بود. چون جنگ بین ایران و عراق طی قسمت اعظم سالهای ۱۹۸۰ ادامه داشت. "تمایل" ایالات متحده بجانب عراق باعث تصمیمش به فروش کالاهای با تکنولوژی خیلی پیشرفته به صدام حسین گردید. فرانسه و دیگران نیز به فروش سلاح به عراقیها پرداختند. بنابراین، بطور شگفت انگیزی، ایالات متحده و شرکای ائتلافی‌اش در جنگ خلیج فارس مواجه با سلاحهایی شدند که خودشان در اختیار عراق قرار داده بودند. بهرحال، مورد عراق منحصر به فرد نبود. آنطور که یک مقام پنتاگون توصیف کرد، وضعیت در سومالی در ۱۹۹۲، وقتی دولت بوش به مداخله انساندوستانه اش در آنجا پرداخت نیز مشابهت داشت: "در میان اقلام و ذخائری که روسها و ما طی جنگ بزرگ

سـرد آنجـا گذاشـته بودیم، اسلحه کافی در سومالی موجود بود که تنور خصومت را برای یکصد سال گرم نگهدارد". (نقل شده در بارنت ۱۹۹۳).

در پـی پیروزی نیروهای ائتلاف بر عراق، دولت بوش باردیگر موقع را مهیای آن دید که در پی خودداری و محدودیت در خصوص تجارت جهانی اسلحه برآید، بخصوص درخاورمیانه که وی از اعضـای دائـم شورای امنیت ملل متحد (که همچنین از بزرگترین بازرگانان اسلحه جهان هسـتند: بریتانـیا، فرانسـه، چیـن، و روسیه و ایالات متحده) دعوت کرد که پیرامون کاهش آتی فـروش اسـلحه و جلوگـیری از انتقال انواع تکنولوژی پیشرفته که ماشین جنگی عراق را مجهز سـاخت مذاکـره کنـند. امـا در همـان زمانی که مباحثات میان به اصطلاح ۵- P جریان داشت، فروش سلاحهای جدید به خریداران خاورمیانه تصاعد یافت.

سپس در ۱۹۹۲، چون رئیس‌جمهور بوش با مبارزه‌ای سخت برای انتخاب مجدد مواجه بود، از عملکرد گذشته برید و در جستجوی بهره بردن سیاسی، نه در خصوص برنامه خودداری و محدودیت فروش اسلحه، بلکه منافع داخلی صادرات اسلحه برآمد.

> جـرج بـوش کـه درنظـر خواهـی هـا محبوبیـتش پاییـن آمده بود – و عاجزانه در پی نمایشـی از یـک سیاسـت اقتصادی بود- فروش شگفت انگیز ۲۰ بیلیون دلار سلاح را طی دورۀ شـش هفـته ای در سـپتامبر و اکتـبر ۱۹۹۲ اعـلام داشـت. بـا ترک اخلاق سیاسی گذشته، که سـکوت در خصـوص فـروش هـای جنجال برانگیز اسلحه را در سالهای انتخابات دیکته می‌کرد. تـیم بـوش بـر آن شـد کـه تصـمیم به فروش اف – ۱۵ها به عربستان سعودی و اف – ۱۶ها به تایوان را تبدیل به فرصت تمام عیارِ عملکردی تبلیغات کند، مبنی بر اینکه جورج بوش در مورد کارگـران "توجـه" نشـان مـی‌دهـد. وی در تظاهـرات کارگران کارخانه اف – ۱۶ در فورت ورث، تکـزاس، و کارکنان اف – ۱۵ در سنت لوئیز، میسوری، این فروشهای ناصواب اسلحه را به عنوان مظهـر تعهـدش قلمـداد کـرد، کـه «هـر چـیزی بتوانم انجام می‌دهم تا آمریکائیان مشغول کار باشند». (هارتونگ ۱۹۹۳، ۲۲)

بیل کلینتون مخالفتی با تصمیمات بوش نکرد، ولی این امر بهانه ای به چینی ها داد، تا بـه مشـارکت در گفتگوهای خودداری از فروش سلاحهای کشورهای ۵- P خاتمه دهند. یعنی پایـان دادن بـه دومین کوشش جدی طی دو دهه برای محدود ساختن تجارت جهانی خطرناک – اگرچه پرسود – در تسلیحات جنگی.

در جستجوی اساسی منطقی: فروشهای نظامی خارجی در جهان نوین

بـازار جهانـی اسـلحه تغییرات مهمی را تجربه می‌کند(یازده). یکی ظهور ایالات متحده به عـنوان سردسـته بلا تردید فروشندگان اسلحه است که قبلاً به آن اشاره شد که سبب اصلی آن اضـمحلال اتحـاد شـوروی و دولتهای جانشینش به عنوان فروشندگان عمده اسلحه بوده است.

ولی دیگر فروشندگان – بخصوص تعداد رو به افزایش تولید کنندگان اسلحه در دنیای جنوب – از لحاظ تعداد کم شده اند. دومین تغییر، تنزل تقاضاست چون مخارج نظامی در سطح جهانی کاهش می‌یابد –گرایشی که، بهرحال، ممکن است برعکس شود، چون نسلی جدیدی از تسلیحات خیلی پیشرفته تکنولوژیک وارد بازار جهانی می‌گردد، سومین، درست در زمانی که تقاضا برای سیستمهای بزرگ تسلیحاتی رو به کاهش می‌گذارد، برای سلاحهای سبک – مانند تفنگهای کوچک، نارنجک، مسلسل، توپهای سبک – کماکان بالا است که اغلب مورد استفاده فوری در منازعات قومی و سایر جنگهای داخلی پیدا می‌کند. چهارم، تعداد روزافزونی از سلاحها از طریق طرحهای توسعه مشترک و تولید مشترک ساخته می‌شوند، که در آن دو کشور یا بیشتر سیستمهای جدید تسلیحات را بطور مشترک و با همکاری یکدیگر بوجود می‌آورند، از اینروی نتیجه آن جهانی شدن تولید اسلحه است.

دو گرایش مهمتر درارتباط با ضرورت منطقی انتقال اسلحه بعد از جنگ سرد توسط ایالات متحده عبارتند از ظرفیت زیاده از حد امکان تولید جهانی، و تجاری شدن فروشهای اسلحه – این دو بهم مربوطند و هر دو حاصل پایان جنگ سرد می‌باشند. از آنجا که ایالات متحده و اتحاد شوروی دیگر برای حفظ متحدان جهان سوم با هم رقابت نمی‌کنند، انگیزه ها برای سوبسید دادن به فروش اسلحه عمدتاً ناپدید شده است، در حالیکه بسیاری از خریداران آتی فاقد پول نقد برای خرید تسلیحات از جیب خودشان می‌باشند. علاوه بر آن، بودجه های دفاعی در سراسر جهان رو به کاهش دارد – تقریباً بمیزان یک چهارم از ۱۹۸۶ تا ۱۹۹۲ سقوط کرده است از تقریباً ۴ درصد تولید ناخالص داخلی جهانی به ۳ درصد (آرورا و بایومی[1] ۱۹۹۴، ۲۴). نتیجه منطقی آنست که ظرفیت تولیدی جهانی، با توجه به رقابت شدید پایگاههای صنعت دفاعی کشورهای تولیدکننده و نسبت به مشاغل آنهائی که بدان بستگی دارند به نوبه کاهش یافته است.

بیل کلینتون همانند بوش، نیز بخصوص نسبت به نقش شغل در معادله صادرات اسلحه حساس بود. اگر چه طی مبارزه انتخاباتی ریاست جمهوری در ۱۹۹۲ از ضرورت خودداری سخن گفت، اما او با معامله های یکپارچه برای عربستان سعودی و تایوان که بوش طی مبارزه انتخاباتی اعلام داشت، مخالفتی ننمود. علاوه بر آن، دولت کلینتون تولید سومین زیردریایی سی و ولف Seawolf را تایید کرد، نه بخاطر آنکه نیاز نظامی را تأمین می‌کرد بلکه به سبب آنکه پایه صنعتی دفاعی را «گرم» نگاه دارد (کیت فیلد ۱۹۹۴).

[1] Arora & Bayoumi

چـون سـاختن اسلحه برای صادرات همان کار را می‌کند، بنابراین سیاست مورد انتظار دولـت در خصـوص انـتقال سلاحهای متعارفی، که در فوریه ۱۹۵۵ اعلام شد، از جمله هدفهای بـیان شـده‌اش آرزوی «تقویـت توانائـی پایـه صـنعتی دفاعی ایالات متحده است که احتیاجات دفاعی ایالات متحده را برآورده ساخته و تفوق دیرین تکنولوژیک نظامی را به هزینه کمتر حفظ نماید.»

دولـت همچنیـن بـه تنظـیم سیاسـت صنعتیِ ملی پرداخت با هدایت واحدهای دفاعی جهـت توسـعه تکـنولوژیهای بـا استفاده دوگانه (نظامی و کشوری) (نگاه کنید مثلاً به فالوز[1]، a ۱۹۹۴). و بطـور مؤثـری بسـیاری از تکنولوژیهای با استفاده دوگانه را از فهرست اقلام صادراتی قبلاً ممنوع، حذف کرد و محدودیتها نسبت به کاربردهای ممکن نظامی آنها را تسهیل نمود. در تفکـر پنتاگون آنقدر پایه صنعتی دفاعی مهم است که «به عنوان "پنجمین نیرو" نامیده شده و درسـت همـردیف سرویسـهای مسـلح یعنـی رکنـی مهـم در وضع امنیت ملی آمریکا محسوب می‌گردد.» (کیت فیلد ۱۹۹۴).

اقتصادِ اسلحۀ صادراتی متضمن کاهش هزینه واحد اقلام دفاعی است. ولی از یک منظر ملـی و اقتصـاد کـلان، استدلال برله تولید تسلیحات نوعاً متمرکز بر مشاغل است: تولید دفاعی ایجاد اشتغال می‌کند که بدون تداوم مصارف نظامی داخلی یا فروشهای نظامی خارجی از دست خواهـد رفـت. طرفداران فروشهای نظامی خارجی به منافع دیگری نیزاشاره دارند، چه به تقلیل شکاف موازنه تجاری کشور با بقیه جهان کمک می‌کند.

منـتقدان ایـن گونـه توجـیهات استدلال می‌کنند که آنها از بوته آزمایش سرفراز بیرون نمـی آیـند. برای مثال چندین تحقیق نشان می‌دهد که تعداد مشاغلی که برای هر دلار سرمایه گـذاری شـده در بخش کشوری ایجاد می‌شود زیادتر از بخش نظامی است (هارتونگ b ۱۹۹۴، دیفـنس مونیـتور ۲۴، شـمارۀ ۶ [۱۹۹۴] و همچنین نگاه کنید به چان ومینتز[2]، ۱۹۹۲). پول خـرج شده در امور نظامی همچنین پولی است که نمی‌تواند جای دیگری صرف شود. " حکومت فـدرال، در مقـابل بـیش از ۲۰۰ بیلـیون دلار هزینه آموزش ابتدائی و متوسطه، فقط حدود ۱۲ بیلـیون دلار کمـک مالـی مـی دهد. اگر این وجه دو برابر شود، ۳۷۰۰۰۰ شغل آموزشی اضافی مـی‌توانـد ایجادگـردد» (دیفـنس مونیتور۲۳،شماره۶[۱۹۹۴]: ۳). علاوه بر آن، منافع حاصل از تولـید بـرای بـازار صـادراتی، بـا سوبسیدهای مالیات‌دهندگان متعادل می‌شود. سوای از اعطای اعتـبارات حکومتـی بـه خـریداران اسلحه (که بدهی‌شان، آنگونه که مشاهده کردیم، به نوبه لغو

---

[1] Fallows
[2] Chan & Mintz

مـی‌شـود)، پنـتاگون «سـالانه بـیش از ۳۰۰ میلیون دلار هزینه ستاد صادرات اسلحه با ۵۰۰۰ کارمند می‌کند و بهمچنین ۲۵ میلیون دلار صرف نمایشگاههای تجاری» (هارتونگ b ۱۹۹۴)

«تهاتـرها» ی موجـود در امتیازاتـی کـه فروشـندگان درمعاملـه بـا خـریداران بمـنظور اطمیـنان از انجـام معاملـه مـی‌دهند، موازنه متصور از سود فروشهای نظامی خارجی را کاهش مـی‌دهد. تهاترها غالباً بمعنای آنست که خریداران وارد موافقتنامه های مجوز تولید می‌شوند که به آنها مجوز شرکت در تولید سیستم تسلیحات را می دهد.

"کـره جنوبـی در خـرید اف – ۱۶ هـا ترتیبـی داد بـرای شـرکت خودش در تولید این هواپیما و خرید ژاپن از اف-۱۶ هایش تبدیل به مشارکت کامل با ایالات متحده برای تولید یک هواپـیمای پیشـرفته تـر از طریق برنامه (تولید مشترک) FSX"گردید (پی یر و کوتوی – لانز[1]، ۱۹۹۵ - ۱۹۹۴). بدیـن قرار طرحهای تدبیر شده برای شیرین کردن معاملات اسلحه، خریداران را قـادر مـی سـازد تـا تکـنولوژی پیشـرفته اسـلحه را تقریباً بدون هزینه اضافی تحصیل کنند. همچنیـن تهاترهای مذکور «بمعنای گرفتن کار و تجارت از دست شرکتهای آمریکائی و دادنش بـه تهـیه کنـندگان خارجـی است » (هارتونگ b ۱۹۹۴)، لذا نتیجه آن کاهش شدید تجارت و سـایر مـنافع اقتصـادی ایـالات مـتحده اسـت. پس، رویهمرفته، شواهد مربوط به منافع مثبت اقتصادی تولید اسلحه جنگی برای فروش بخارج – حداقل از منظری ملی – قانع کننده نیست. و مضـافاً اینکه همراه با نگرانیهایی درباره اثرات فروش اسلحه در بروز جنگهای خشونت آمیز و فقـدان شـواهد روشـن مبنـی بـر مثبت بودن نتایج فروش‌های تسلیحاتی است. فرضاً در ترویج دمکراسـی، یـک شـهروند آگاه ممکن است بطور معقولانه ای بپرسد، «بنابراین چرا ما به اینکار ادامـه مـی‌دهـیم؟» پاسخ، بنظر میرسد که حداقل در چهارچوب تنگِ سیاست داخلی قرار دارد "در حالـیکه فروشهای خارجی اسلحه دیگر از لحاظ اقتصادی به صرفه نیست، آنها برای شرکتها و جوامـع ذیمدخـل بسیار پرسود است." (هارتونگ b ۱۹۹۴؛ همچنین نگاه کنید به هارتونگ a ۱۹۹۴). موجـب منطقـی بـرای فروشـهای نظامی خارجی در جهان بعد از جنگ سرد نمی‌تواند کـاملاً توسط سیاست داخلی بیان گردد، ولی بیش از هر زمان، بنظر میرسید که سیاست مذکور را نمـی‌تـوان ندیـده گرفـت. از اینروی یک ابزار مهم سیاست خارجی آمریکا که زمانی براساس *سیاسـت واقعـی* سیاسـت موازنـه نـیروها و منفعـت ملـی توجـیه مـی‌شـد اینک قربانی اقتصاد جغرافیایی Geoeconomics نظم نوین جهانی شده است.

---

[1] Pierre & Conway-Lanz

در جستجوی سراب امنیت ملی

رئیس جمهور کلینتون به کرات تاکید کرد که «نمی‌توانیم درخارج قوی باشیم مگر اینکه درداخل قوی باشیم.» این بمعنی کوشش مصمانه ای برای تقویت اقتصاد داخلی از طریق سرمایه گذاریهای سازنده در تولیدکالاها و خدمات غیرنظامی است. بطور همزمانی، حساسیت نسبت به تاثیر کوتاه مدت تولید دفاعی و فروشهای اسلحه بر بخشهای داخلی و صنعت دفاعی، منجر به تصمیماتی شد که منابع نایاب را برگرداند بسوی استفاده هایی که مسلماً کمتر مطلوب بودند. از اینروی یک سیاست داخلیِ موازنه قابل قبول اتخاذ شد، که همچنین تبعات مهم سیاست خارجی داشت، و در این بین تناقض آشکاری بین عزم مصممانه دولت به مخالفت با گسترش سلاحهای هسته‌ای و سایر سلاحهای انهدام وسیع و نقش فعالش در گسترش سلاحهای متعارفی جنگ موجود بود، که از دیدگاه بسیاری از تحلیلگران به عنوان مشکلی جدی، رو به گسترش دارد.

اگر چه دولت با غرور به نقش خودش در تشویق روند صلح خاورمیانه بین اسرائیل و همسایگان عربش اشاره می‌کند، ولی سیاست "مهار دوگانه"اش در مورد ایران و عراق نیز مشوق تداوم تجهیز نظامی درمنطقه است، که تاریخش مملو از جنگ و شایعات مربوط به جنگ می‌باشد. تجهیز و ساخت اسلحه، آن آسیب پذیری را مضاعف می‌سازد. حتی در جهان بعد از جنگ سرد منطق مؤثر *معماری امنیتی* هنوز معتبر است یعنی، سلاحهای تحصیل شده توسط یک کشور برای مقاصد دفاعی از جانب دشمنش به عنوان سلاحهای تهاجمی در ماهیت تلقی گشته و سبب می‌شود که او هم به تجهیز "دفاعش" بپردازد.

در نهایت هیچ یک از طرفهای خصم ایمن‌تر از گذشته نیست، ولی تهدید نابودی بواسطهٔ خشونت چند برابر می‌گردد. اگر منطق **سیاست واقعی** درست باشد که دوستان امروز دشمنان فردا هستند – که در مورد ایالات متحده قبلاً اتفاق افتاده است (بطور ریشخندآمیزی درباره هم ایران و هم عراق) – امنیت درازمدت ممکن است با تهاترهای کوتاه مدت امروز نقصان یابد.

نوعاً به امنیت باتوجه به شرایط ملی نگریسته می‌شود، ولی بطور فزاینده ای مشکلاتی که ایالات متحده با آن روبرو است خصیصهٔ فرامرزی دارد، بدان معنی که آنها منطق مرزهای جهان را دنبال نمی‌کنند، که واحدهای سیاسی را به دولت – ملت های از هم جدا تقسیم می‌کند. دولت کلینتون بیش از هر چیز دیگری، خصوصیت متغیر و اغلب ناآشنای نگرانیهای امنیتی ایالات متحده در سالهای ۱۹۹۰ و بعد از آن را عظیم جلوه داد. همانطور که وزیر امور خارجه وارن کریستوفر طی جلسه استماع سنا برای تایید مقامش گفت، "ما با جهانی مواجه

مـی‌باشیم که در آن مرزها اهمیت کمتر و کمتری می یابند، جهانی که خواستار آنست که ما به دیگـر کشورها بپیوندیم برای مقابله با چالشهایی که دامنه‌اش از افزایش جمعیت تا ایدز، تا خود نـابودی سیسـتم حامـی حـیات سـیاره ما گسترده است". فهرست این چالشها همچنین شامل گسترش منازعات قومیِ سیاسی است که اغلب وقتی فوران می‌کند که گروههای قومی مرزهای موجود را انکار می‌کنند، چون آنها را با همسایگانی هموطن می‌کند که نسبت به آنها تنفر دارند و بی‌اعتماد می‌باشند.

تاکـید دولـت کلینتون بر جلوگیری از هرج و مرج و بحران نشاندهنده حساسیت نسبت بـه ایـن چالشهاسـت کـه بعضـاً جهـان بـدون مـرز ایجاد می‌کند. ولی قبولاندن این مفاهیم در محیطـی کـه دولت – ملت هنوز عامل متفوق باقی مانده، دشوار می‌باشد. از اینروی ابزار دیرین سیاسی – زور نظامی، اقدام پنهانی، تبلیغات و کمک خارجی – کماکان در پیگیری امنیت ملی بکـار مـی‌رود.همانگونـه که، حکومت فرانسه، در مواجهه با نظم نوین جهانی، با اخراج پنج عامل اجرائی سیا از فرانسه به اتهام جاسوسی صنعتی پاسخ داد.

حواشی

یـک) در تحقـیق مشـهودی راجع به حمله به پرل هاربر، ولستیتر (۱۹۶۲) نتیجه می‌گیردکه اگـرچه اطلاعـات حملـه قریـب الوقوع دردسترس بود، داده های کم اهمیت، که او دارد "غوغا" ایجـاد مـی‌کند، بر داده‌های مهم، "علامت" حقیقی غلبه یافت. کاهن (۱۹۸۶) قائل به استثنایی در نتـیجه اسـت، بـا ایـن استدلال که «قرائن کافی از حمله صرفاً میان انبوه داده‌های اطلاعاتی آمـریکا وجود نداشت. نه یک رهگیری، نه یک ماخذ اطلاعاتی تا آن زمان چیزی درباره حمله به پـرل هاربریاسایرمتصرفات اشاره ای کرده بود. درست است که بسیاری آشفتگی‌ها وجود داشت، ولـی این ربطی به تحلیل دقیق ندارد و نمی‌توان آنچه را موجود نیست در مآخذ و اطلاعات بدر آورد". نگاه کنید همچنین به کار (۱۹۹۴).

دو) دلایـل و انگیزه‌های موجبهٔ برخی از حقایق پیرامون حوادث در شیلی بین ۱۹۷۰ و ۱۹۷۳، همانـند خود حوادث واقعی جنجال برانگیز می‌باشند. بـرای بحثهای مربوطه نگاه کنید به فاگن (۱۹۷۵). فارنس ورث (۱۹۷۴)، پتراس ولاپورته (۱۹۷۲)، و زیگمونه ۱۹۷۴a، ۱۹۷۴b).

سـه) در پی عقب نشینی شورویها از افغانستان، سیا دست به برنامه ای پنهانی زد جهت خرید مجـدد موشـکهای اسـتفاده نشده استینگر. کنگره ظاهراً ۶۵ میلیون دلار برای این برنامه تامین کـرد- دو برابر ارزش تقریباً هزار موشکی که ایالات متحده برای مجاهدین فراهم آورد. بهرحال،

فقط قسمتی از موشکها بدست آمد، زیرا **سیا** نمی داند که چه کسی آنها را کنترل می‌کند (مور ۱۹۹۴، ۱۸).

چهـار) نگرانی در مورد «ناراضیان» داخلی و ناآرامی طی جنگ ویتنام دولت نیکسون را بر آن داشت که یک گروه ویژه اطلاعاتی در درون کاخ سفید به عنوان «لوله کش ها» ایجاد نماید، که مـنظور ظاهـری اش تعبـیه «درزهـای» خـبری و «کسب خبر» از ناراضیان از سیستم سیاسی آمـریکا بـود. ایجـاد ایـن واحـد بخاطـر انتشـار کتاب دکتر دانیل الزبرگ *«گزارشهای پنتاگون»* فوریـت یافـت، کـه حاوی اطلاعات طبقه بندی شده مربوط به امنیت ملی بود. بنام امنیت ملی، ایـن گـروه به دفتر دکتر الزبرگ روانشناس دستبرد زد. لوله‌کش‌ها همچنین مسئول ورود مکرر بـه مقـر ملـی دمکـراتها در مجموعه هتل واترگیت در تابستان ۱۹۷۲ بودند، اقدامی که موجب ماجـرای رسوائی آمیز واترگیت شد و استعفای نیکسون را از ریاست جمهوری در ۱۹۷۴ بدنبال آورد. نیکسون به دفاع از اقدامش به این دلیل که در خدمت امنیت ملی بود، پرداخت.

پنج) دیپلماسـی عمومی معمولاً بر آن است که مخاطبین خارجی را هدف قرار دهد، ولی دولت ریگـان عمـوم مـردم آمـریکا را هـدف قـرار داد (یـک کوشـش مداوم جهت ایجاد حمایت برای سیاسـتهای آمـریکای مرکـزی اش، بخصـوص کمک به کنتراها. این کوشش توسط اداره روابط عمومـی کـاخ سفید و اداره دیپلماسی عمومی وزارت امور خارجه انجام گرفت. اداره اخیر نهایتاً مـورد انتقاد شدید از جانب کنگره قرار گرفت، که اعتبارات عملیاتیش را قطع کرد. نگاه کنید به بـاری و کورنبلو (۱۹۸۸) برای نظری انتقادی از عملیات وزارت امور خارجه، به بخش نامه ها به سردبیر در شماره زمستان ۱۹۸۹ – ۱۹۸۸ مجله سیاست خارجی جهت تکمله بنگرید.

شـش) توصـیف ایـن گونه کمکها که بدنبال می آید از زیمرمان (۱۹۹۳) گرفته شدکه مطالعه وسیعی رادرباره کمک ESF رافراهم می آورد.

هفـت) بـرای یـک نمونـه‌گـیری از موضـوعات و افکـار در ایـالات‌مـتحده، به بی‌سل (۱۹۹۱)، کلادواتسـون (۱۹۹۳-۱۹۹۲)، گریوز (۱۹۹۳- ۱۹۹۱)، نلسـون (۱۹۹۲)، شیفر (۱۹۹۳ – ۱۹۹۲)، سـوول (۱۹۹۱)، سوول، استورم، لوئیس، کمپ، ملور و چن (۱۹۹۲)، تیش و والاس (۱۹۹۴)، و زیمرمان (۱۹۹۳) نگاه کنید.

هشت) قـانون امنیت متقابل بصورت چتری قانونی در آمد برای کمک اقتصادی و نظامی بعد از شـروع جـنگ کـره، فروشـهای نظامـی خارجی اکنون توسط قانون کنترل صادرات اسلحه اداره مـی‌شـود، کـه نخست در ۱۹۶۸ تصویب شد. از اوائل ۱۹۹۵، قانون کمک خارجی (اصلاح شده) حاکم بر برنامه‌های کمک نظامی است. کمک اقتصادی توسط هر دو قانون مجاز می‌باشد.

نــه) تحقـیق کینسـلا (۱۹۹۴) پیرامون فروشهای اسلحه شوروی و آمریکا بر منازعه خاورمیانه نشـان مـی دهـد که آنها اثرات یکسانی نداشتند: "فروشهای شوروی به مصر و سوریه منازعه در خـاور مـیانه را تشـدید کـرد، در حالـیکه فروشـهای ایـالات مـتحده به اسرائیل چنین رغبت و علاقـه‌ای را برنینگیخت. همچنین شواهدی وجود دارد که تحویل اسلحه ایالات متحده به ایران تحـت حکومـت شـاه پهلوی ممکن است تاثیر تخفیف دهنده ای بر رقابت ایران – عراق داشته است."

ده) منـتقدان سیاستهای فروش اسلحه دولت کلینتون، که آنها را بطور مشهودی شبیه سیاست نیکسون می بینند درباره عواقب استفاده ترکیه از سلاحهای ایالات متحده در رفتار با چالشهای مـردم کـرد نگران می‌باشند. آنطور که در اوائل ۱۹۹۳ به شمال عراق حمله کرد. «اگر ترکیه در اقـدام نادرسـتش جهـت حل مشکل ناسیونالیسم کرد از طریق وسایل نظامی پافشاری کند، آن می‌تواند تبدیل به ایران بیل کلینتون گردد" (هارتونگ ۱۹۹۵).

یـازده) بـرای درک بیشـتر از این گرایشات، نگاه کنید به بیتزینگر (۱۹۹۴)، گریمت (۱۹۹۵)، هارتونگ (۱۹۹۳)، کلر ۱۹۹۵. ۱۹۹۵- ۱۹۹۴)، پی‌یر و کوتوی – لانز (۱۹۹۵ – ۱۹۹۴)، اسپیر (۱۹۹۵ – ۱۹۹۴)، و سـایر مقـالات «سـمپوزیوم پـیرامون بـازار جدیـد اسـلحه» در هـاروارد اینترنشنال ری ویو، زمستان ۱۹۹۵ – ۱۹۹۴.

توصیه برای مطالعات بیشتر

Andrew, Christopher. *For the President's Eyes Only: Secret Intelligence and the American Presidency from Washington to Bush*. New York: Harper Collins, 1995.

Berkowitz, Bruce D., and Allan E. Goodman. *Strategic Intelligence for American National Security*. Princeton, N.J.: Princeton University Press,1991.

Bitzinger, Richard A. "The Globalization of the Arms Industry: The Next Proliferation Challenge." *International Security* 19 (Fall 1994): 170-98.

Gray, Colin S. *Weapons Don't Make War: Policy, Strategy and Military Technology*. Lawrence: University of Kansas Press, 1993.

Harkavy, Robert E., and Stephanie G. Neuman, eds. "The Arms Trade: Problems and Prospects in the Post-Cold War World." *The Annals* (535 (September 1994): 1-244.

Hartung, William D. *And Arms for All*. New York: Harper Collins, 1994.

Kessler, Ronald. *Inside the CIA: Revealing the Secrets of the World's Most Powerful Spy Agency*. New York: Pocket Books, 1992.

Klare, Michael T., and Daniel C. Thomas. Eds. *World Security: Challenges for a New Century*. New York: St. Martin's, 1994.

Romm, Joseph J. *Defining National Security: The Nonmilitary Aspects*. New York: Council on Foreign Relations, 1993.

Tisch, Sarah J., and Michael B. Wallace. *Dilemmas of Development Assistance: The What, Why, and Who of Foreign Aid.* Boulder, Colo.: Westview, 1994.

Weiner, Tim, David Johnston, and Neil A. Lewis. *Betrayal: The Story of Aldrich Ames, an American Spy*. New York: Random House, 1995.

Wise, David. *Nightmover: How Aldrich Ames Sold the CIA to the KGB for $4.6 Million*. New York: Harper Cillins, 1995.

Woods, Alan. *Development and the National Interest: U.S.Economic Assistance into the 21st Century*. Washington, D.C.: Agency for International Development, 1989.

Zimmerman, Robert F. *Dollars, Diplomacy, and Dependency: Dilemmas of U.S. Economic Aid*. Boulder, Colo.: Lynne Rienner, 1993.

فصل ۶

نظام سیاسی بین المللی در تحول: قدرت و اصول در جهانی نوین

بهروزی ما به عنوان یک کشور...... بستگی به شرایط ساختاری نظام بین المللی دارد که تعیین می‌کند آیا ما اساساً ایمن می‌باشیم، و آیا اقتصاد دنیا سالم و استوار است.

وزیر امور خارجه جورج شولتز، ۱۹۸۴

جهان چندقطبی که بسوی آن رهسپاریم ضرورتاً جای ایمن‌تری نخواهد بود....... [دمکراسی‌ها باید] تعهدشان را نسبت به رهیافتی جمعی و همکاری کننده در برابر مسائل اساسی تجدید نمایند [و این] مستلزم رهبری آمریکا در بالاترین حد است.

معاون وزیر امورخارجه لاورنس اس. ایگلبرگر، ۱۹۸۹

در اوائل اکتبر ۱۹۹۴ منابع اطلاعاتی ایالات متحده اطمینان یافتند که صدام حسین باردیگر در صدد اقدام است. تصاویر شناسائی آشکار ساخت که به سرعت یک لشکر از گارد برگزیده ریاست جمهوری، با لشکر دوم زرهی، در حال حرکت بسوی مرز با کویت است. طی چند روز بیش از شصت هزار سرباز عراقی و یک نیروی متحرک مجهز به سلاحهای قدرتمند – یک نیروی نظامی بزرگتر از آنی که چهار سال قبل به تهاجم به کویت پرداخت و آنجا را بعنوان نوزدهمین استان عراق اعلام داشت – بار دیگر در فاصله تیررس شیخ نشین کوچک نفتی قرار گرفت.

رئیس جمهور کلینتون مردم آمریکا را بر حذر داشت که به «[رفتار عراق] بیش از حد بها ندهند،» ولی وی همچنین هشداری صادر کرد: «برای صدام حسین اشتباه بزرگی خواهد بود اگر بهر دلیلی باور کند که ایالات متحده در قاطعیتش در خصوص همان مسائلی که درست چند سال قبل ما را درگیر جنگ ساخت، دچار سستی شده است» برای متجلی ساختن عزم مذکور کلینتون دستور اعزام نیروهای اضافی هوائی، دریایی و زمینی را به خلیج فارس صادر کرد تا نیروهای مستقر را تقویت کند. ایالات متحده همچنین با متحدانش در اروپا و خاور میانه تماس گرفت تا حمایت مداوم از سیاستهای آمریکا را تضمین نماید.

پاسخ ایالات متحده به تحریک عراق، یک نمونه کلاسیک از رفتار دولت است آنگونه که توسط تئوری واقعگرایی سیاسی توضیح گردید. با تصور اینکه منافعش توسط رفتار متجاوزانه خصم که در جستجوی بهم زدن وضع موجود است تهدید می‌گردد، ایالات متحده اقدام به متوازن کردن نیروی نظامی عراق با نیروی خود و متحدانش کرد. این رفتار از اصل «کمک بخود[1]» در سیستمی پیروی کرد که مشخصه اش فقدان نهادهای مرکزی است که قادر به مدیریت منازعه و رفع آن باشند.

با اطمینان می‌توان گفت اصول، محرک اقدامات ایالات متحده بودند، درست همانگونه که چهار سال پیش از آن، سبب شدند جورج بوش حمایت جهانی را برای پاسخی جمعی به تجاوز عراق سامان دهد. ولی منفعت شخصی نیز بوضوح عامل مؤثری بود. میلیونها گالن نفت روزانه از خاورمیانه به ایالات متحده، اروپا و ژاپن جریان می‌یابد، که سوخت پیشرفته ترین اقتصادهای جهان را فراهم می‌کند. حفظ کنترل این ماده حیاتی و جلوگیری از اینکه در دست دولتی یاغی بیفتد، همانقدر در سال ۱۹۹۴ مهم خواهد بود که در ۱۹۹۰ بوده است. از اینروی سیاست صلح و امنیت و سیاست رفاه مادی بهم تنیده می‌شود تا قاطعیت دولتهای بوش و کلینتون را توضیح دهد.

چالشهای مکرر عراق در خاورمیانه نمایانگر اینست که چگونه محیط خارجی، به عنوان یک منبع سیاست آمریکا عمل می‌کند، هم انگیزه و محرک برای اقدام است و هم محدودکننده توانائی جهت تحقق اهداف مورد ترجیح می‌باشد. تغییرات در شرایط بین المللی عاملی مؤثر در ارزیابی مجدد منافع ملی آمریکا و انواع فرصتهای موجود برای تحقق اهداف سیاست خارجی می‌باشد. چگونه یک تغییر متصور ممکن است به اندازه مقتضیات واقعی اهمیت داشته باشد که در تعیین نهائی اولویتهای سیاسی تقدم یابد. باید گفت که محیط خارجی، بطور خاصی به عنوان مجموعه ای از متغیرهای شکل دهنده اوضاع و احوال بین المللی در نظر گرفته می‌شود که ایالات متحده در آن شرایط رقابت می‌نماید.

ما به ارزیابی تأثیر محیط بین المللی بر سیاست خارجی آمریکا در این فصل و فصل بعدی می‌پردازیم، ابتدا توجهمان را معطوف به سه خصیصه نظام بین المللی و تبعاتش بر سیاست خارجی آمریکا می‌کنیم:

۱- توزیع قدرت میان دولت – ملتهای برجسته جهان از لحاظ سیاسی، نظامی و اقتصادی.

۲- ظهور دنیای جنوب در حاشیهٔ سیاست قدرت بزرگ.

۳- گسترش بازیگران غیردولتی فراملی.

---

[1] Self-help

در فصـل ۷ ما توجه خود را بسوی اقتصاد سیاسی جهان معطوف می‌داریم. آنجا ما نقش ایـالات مـتحده را در اداره نظم لیبرال اقتصاد بین المللی بررسی نموده و در خصوص اثر موضع متغیـیر قدرتـش در اقتصاد سیاسی جهان، هم درباره منافعش و هم در ادراکش از نقش رهبری تحقیق می‌کنیم.

«قـدرت» و «استیلا» مفاهـیم اصـلی در تحلیل ما در هر دوی این فصول می‌باشند. از ایـنروی مـا توجـه بـه اصـول عقـاید واقعگرایی سیاسی را مفید یافتیم، چون در پی درک تأثیر محـیط خارجـی بر سیاست خارجی آمریکا می‌باشیم. اما ما همچنین درخواهیم یافت که منطق *سیاست واقعی*، گاهی قاصر از تبیین سیاست خارجی آمریکا، درمحیط سیاسی واقتصادی سریعاً درحـال تغییـر بین المللی می‌باشد. قدرت نظامی همیشه قابل تبدیل به نفوذ بر امور غیرنظامی نیسـت. علاوه بر آن، پایان جنگ سرد اهمیت اقتصاد جغرافیائی را بزیان سیاست جغرافیائی بالا بـرده اسـت(لوتـواک[1] ۱۹۹۰)، آنچـنانکه قدرتهـای برجسـته جهان اکنون رقابت بیشتری برای تصاحب سهم بازار دارند تا کنترل سرزمینی یا همسوئی مشترک ایدئولوژیک. مزیت بازرگانی نه زور نظامـی، تعییـن می‌کند که چه کسی اعمال نفوذ بر چه کسی می‌نماید و چه کسی احساس تهدیـد مـی‌نماید و چه کسی احساس ایمنی. از اینروی ما همچنین توجه را به تفکر اخیر راجع بـه سـنت آرمانگـرایانه در سیاست خارجی آمریکا جلب می‌کنیم (اکنون برچسب بهتر «تئوری لیبرال روابط بین المللی» خورده است) چون مادرپی شناخت چالشها و فرصت هایی هستیم که محیط خارجی برای ایالات متحده دارد.

توزیع قدرت به عنوان یک منبعِ سیاست خارجی آمریکا

نظـام سیاسـی بیـن المللی که ایالات متحده برای متجاوز از دویست سال جزوی از آن اسـت، دو خصوصـیت مسـتمر مـتمایز دارد. نخسـت، ساختار «غیرمتمرکز» آن است. بازیگران اصـلی نظـام – دولـتهای حاکم – در غیاب یک نهاد مرکزی، مانند حکومت جهانی، قدرت را در انحصـار خـود دارند. هیچ اقتداری بالاتر از دولت - ملت نیست که ایجاد نظم بنماید. در نتیجه، دولـتها بـاید در درجـه اول بمـنظور تضـمین امنیت ملی‌شان متکی به چانه زنی و کمک بخود باشند. یک نظام غیرمتمرکز و رقابت آمیز، برتری در تحصیل قدرت را به مثابه ابزار دفاع و نفوذ مـی داند. در چنین نظام بدوی سیاسی، مسابقات تسلیحاتی و بروز مکرر خشونت هم قابل درک و هم قابل وقوع است.

---

[1] Luttwak

عـدم تمرکـز، بـا دومیـن خصوصـیت اساسـی نظـام – ساختار مطبقش – ارتباط دارد. کشـورها از لحـاظ قانونـی مسـاوی هستند ولی نه در نفوذ؛ قدرت بطور نابرابر توزیع شده است. معـدودی غولهـای سیاسـی، نظامـی و اقتصادی نزدیک نوک هرم سلسله مراتب حائز سهم غیر متناسـبی از قـدرت مـی‌باشـند، در حالـیکه بسـیاری (اغلـب) از دیگران نزدیک قاعده این هرم مفروض در مقایسه بیقدرت می‌باشند.

تـئوری واقعگرایـی سیاسی معتقد است ساختار نظام بین المللی که مشخصه آن توزیع قـدرت سیاسـی دولـتها، عـامل اصلی تعیین‌کننده رفتار سیاست خارجی دولتهاست. کنت واتز[1] (۱۹۷۹) – یک طرفدار برجسته واقعگرایی جدید، یا تئوری ساختاری[2] – استدلال می‌کند که از زمـان تولـد دولـت – ملـت در کنفرانس صلح وستفالی در ۱۶۴۸ تنها دو نظام وجود داشته اند: (۱) نظـام چـند قطبـی، کـه تـا پایان جنگ جهانی دوم ادامه یافت؛ و (۲) سیستم دوقطبی، که توزیع قدرت طی جنگ سرد را مشخص کرد. در هر دو مورد، دولتها منافعشان را در برابر تهدید خارجی از طریق موازنه قدرت با قدرت حفظ کردند.

ائـتلافها – اتحادیـه هـا – در نظـام چند قطبی حائز اهمیت زیاد بودند. دولتها که تصور مـی‌کـردند یکـی در میانشـان در طلب قدرت فائقه (سلطه‌جویی) می‌باشد در یک ائتلاف تعادل بخـش بهـم می پیوستند تا حیاتشان (منافع ملیشان) را حفظ نمایند. جنگها به کرات روی می داد و اغلـب تعیین می‌نمود که چه کشوری میان سلطه طلب‌ها و دولتهای موجود، بر جهان بعد از جـنگ غلبه خواهد داشت. ایالات متحده خودش در مبارزه بین بریتانیا و فرانسه بر سر تفوق بـر اروپـا و دنـیای نـو، تولد یافت. و سابقه تاریخی دلالت دارد که معماران جمهوری نو، آمریکا، حقیقـتاً نسـبت بـه الزامات اولیه و مخاطرات قدرت، که کشور جدید را به جانب تحصیل قدرت پیش میراند، آنگونه که در فصل ۳ دیدیم، واقف بودند.

وضـعیت بعد از جنگ جهانی دوم کاملاً متفاوت بود، اکنون فقط دو قدرت برای سلطه و برتری رقابت داشتند. هر یک هنوز در صدد موازنه قدرت با قدرت بود، آنگونه که از استراتژیهای سـدبندی ایـالات متحده مشخص است، هدف دفع چالشهای شوروی بود (گادیس ۱۹۸۲)، ولی اتحادیه ها در تأمین بقایِ خودِ دو قدرت، کم اهمیت بودند. برای اطمینان خاطر، ایالات متحده واتحـاد شـوروی هـر دو درصدد جلب متحدان به منظور هدف خودشان بودند: آنها به کرات در خـارج بـا وسـایل نظامـی و سایر ابزار مداخله کردند تاتهدیدی را که هر کدام نسبت به موکلان طـرف دیگـر ایجـاد می‌نمود خنثی سازند، **و سازمان پیمان اتلانتیک شمالی** (ناتو) **و پیمان**

---

[1] Kenneth Waltz
[2] Structural Theory

ورشــو ارکـان سیاسـت خارجی شان بشمار می رفت. هر یک از این دو نیز رفتار طرف دیگر را تقلـید مـی‌کـرد چون هر دو تسلیحات انهدامی هر روز پیشرفته تری را بوجود می آوردند. ولی، واقعگـرایان جدیـد استدلال می‌کنند، که خود آن سلاحها – بویژه سلاحهای هسته‌ای – بود که قدرت طرفهای خصم را تعادل بخشید. تا زمانی که هر دو از امکان ضربه دوم هسته‌ای برخوردار بودنـد، هیچـیک نمـی‌توانسـت بـر طـرف دیگر غلبه یا آن را نابود سازد. آنطور که والتز نوشت، «سـلاحهای هسته‌ای یک آرامش اساسی را در کانون سیاست بین‌المللی بوجود آوردند که بعضاً تدارکـات تـند و سـریع نظامـی اتحاد شوروی و ایالات متحده را بی‌مورد می‌ساخت، و کوششها جهـت طـرح سناریوها برای استفاده سلاحهای هسته‌ای شان را بی‌اثر و پیچیده می‌نمود "(والتز ۱۹۹۳؛ همچنین نگاه کنید به گادیس ۱۹۸۶؛ میرشایمر a ۱۹۹۰، b ۱۹۹۰؛ والتز ۱۹۶۴).

استدلال واقعگرایانه جدید بدون معارضه نیست،ولی دست کم بطورمفیدی ما را رهنمود مـی‌کـند بـه بررسـی سیاست خارجی آمریکا در ترکیبِ خارجی قدرت دولت و تبعات ترکیبات مـتفاوت ممکن درهزاره نو. زیرا، آنطور که رئیس جمهور بوش در ۱۹۸۹ خاطرنشان ساخت، "ما در پایان یک عصر و در آغاز عصر دیگری می‌باشیم."

چند قطبی و ظهور جمهوری آمریکا

از مـنظر امـروز، دشـوار اسـت کـه باور داشت کمی بیش از دو قرن پیش ایالات متحده دولتی کوچک، تازه بال و پر درآورده بود، که خودِ حیاتش در خطر دائمی بود. با تنها حدود سه میلـیون نفر سکنه. سیزده مستعمره نشین که استقلالشان را از بریتانیا اعلام کردند کوتوله‌هایی بودنـد کـه توسـط قدرتهـای بـزرگ اروپا: بریتانیا به عنوان قدرت جزیره ای و فرانسه، روسیه، و پـروس قدرتهـای قـاره‌ای مهار شده بودند. حفظ استقلالی که در یورک تاون[1] در ۱۷۸۱ بدست آوردنـد مشـغولیت ذهنـی درجه نخستشان بود. «نبوغ نخستین دیپلماتهای آمریکا در آن عصر بـی‌عاطفـه سـبب شـد، کـه آنهـا ماهیـت مخالفت بین المللی را درک کردند – که شامل همهٔ قدرتهـای آن روز از جمله فرانسه بود – و به زیرکی قضیه استقلال کشورشان را از میان دامها و تلـه هـای ائـتلافهای دیپلماتـیک اروپایی مانور دادند تا استقلال ملیشان بطور برگشت ناپذیری تأمیـن شـد" (فـرل[2] ۱۹۸۸؛ همچنین نگاه کنید به گیلبرت[3] ۱۹۶۱). اتحاد متسعمره‌نشین‌ها با فرانســه جهـت توفـیق شورشـان علیه بریتانیا بسیار مهم بود. فرانسه از ایالات متحده حمایت کرد تا جای پایی در قاره آمریکای شمالی بدنبال شکست اولیه‌اش از انگلیس بدست آورد.

---

[1] Yorktown
[2] Ferrel
[3] Gilbert

فرانسه و انگلستان یکرشته نبرد را در رقابت یکصد ساله شان برای تفوق بر اروپا و کنترل آمریکای شمالی جنگیده بودند. جنگ هفت ساله در اروپا، که به عنوان جنگ فرانسه و سرخپوستان آمریکا خوانده می‌شد، تازه ترین آن جنگها بود. با شکست فرانسه، معاهده ۱۷۶۳ پاریس عملاً دست فرانسه را از آمریکای شمالی کوتاه کرد. کانادا و دره اوهایو به بریتانیائیها واگذار شد. لوئیز یانا به اسپانیا داده شد، که در عوض فلوریدا را به انگلستان داد. انگلستان در پی تحکیم کنترل امپراتوری اش در سالهای بعد از آن بود. حزب مشهور چای بوستون در تلاش بدست آوردن منابع بیشتری از مستعمره نشین‌ها بود.

بار دیگر فرانسه به صورت نگرانی اصلی امنیتی ایالات متحده تازه استقلال یافته ظاهر شد. سیاست گذاران حقیقتاً واقف بودند که حمایت فرانسه تنها تا آن زمان بطول خواهد انجامید که در خدمت منافع فرانسه باشد، و جنگی اعلام نشده بین نیروی دریائی آمریکا و فرانسه در ۱۷۹۷ درگرفت. بهرحال شگفت اینکه، انقلاب فرانسه و طلوع ناپلئون بناپارت، که جاه طلبی اش متمرکز بر اروپا بود، کمک به توسعه قاره ای ایالات متحده نمود. تالیران (چارلز موریس دو تالیران پریگور)، وزیر امور خارجه محیل فرانسه طی دورهٔ حکومت وحشت، امیداور به کسب دوباره سرزمین لوئیزیانا از اسپانیا بعنوان جزئی از طرح ایجاد مجدد امپراتوری آمریکای شمالی فرانسه بود. ناپلئون بعدها علاقمند به این پروژه گردید ولی، به سبب مواجهه با جنگ دیگری از سوی انگلستان، از آن صرفنظر کرد. اروپا در کانون توجه وی قرار داشت، نه ایجاد مجدد یک امپراتوری دور از قاره،لذا بخش وسیعی از مستعمره‌اش را به ایالات متحده فروخت که وسعت کشور اخیر را دو برابر کرد. فروش لوئیزیانا در ۱۸۰۳ به آمریکا نشانه دوستی فرانسه با آمریکا نبود بلکه نتیجه اتفاقی یک رشته ازحوادث بودکه، در صورت عدم جاه طلبی های ناپلئون در دنیای قدیم، می‌توانست توسعه ارضی آمریکا را محدود و استقلال آمریکا را شدیداً نابود سازد، (فرل ۱۹۸۸).

شور ناپلئون برای سلطه بر اروپا بیش از یک دهه جنگ و نزاع طولانی را موجب شد، که عاقبت الامر در ۱۸۱۵ با کنگره وین و با اعاده بوربونها به سلطنت فرانسه به پایان رسید. جنگ ۱۸۱۲ جزئی از آن منازعه پیچیده و فراگیر بود. ایالات متحده وارد علیه بریتانیا ماجرا شد، با ادعای شدید نسبت به حق آزادی تجارت به عنوان یک بیطرف در دوران جنگ – یک قرن بعدتر، وودرو ویلسون اصول مشابهی را جهت توجیه دخالت آمریکا در جنگ جهانی اول مورد استناد قرار داد.

بهرحال، نه مانند موضعش در ۱۹۱۷ – که تا آن زمان ایالات متحده به عنوان یک قدرت بزرگ صنعتی در جهان ظهور کرده بود – در ۱۸۱۲ ایالات متحده هنوز در تلاش تامین

استقلالش بود. تاریخ، جنگ ۱۸۱۲ را بعنوان دومین پیروزی آمریکا بر انگلستان ثبت می‌کند، آنچه غالباً فراموش شده اینست که بریتانیا بنحو موفقیت آمیزی به سرزمین آمریکا حمله کرد و واشنگتن. دی. سی را به آتش کشید، و رئیس جمهور جمیز مدیسون را مجبور به فرار از پایتخت ساخت.

در ۱۸۲۳ رئیس جمهور جمیز مونرو مطلبی را اعلام داشت که بعدها به نام دکترین مونرو خوانده خواهد شد. آنگونه که ما در فصل ۳ یادآوری کردیم. بیانیه مونرو اعلام نمود که (قاره) آمریکا برای آمریکائیان است.

اگرچه این بیانیه به صورت جزئی از میراث انزواجویانه کشور درآمد که جهت حفظ آزادیش ضروری بود اما، ایالات متحده فاقد قدرتی بود که بتواند از تهدید تلویحی نسبت به دولتهای اروپائی مورد نظرش بهره برداری کند. در عوض دولت بریتانیا- بخصوص فرماندهی دریاهای آزادش – بنحوی مؤثر دکترین مونروئه را قریب هفتاد سال "اعمال کرد". قدرت دریائی بریتانیا دولتهای اروپائی را از دسترسی به دنیای جدید دور نگاه داشت و به ایالات متحده اجازه داد که از جامعه کشاورزی به یک قدرت صنعتی توسعه یابد.

جنگ اسپانیا و آمریکا که در ۱۹۸۹ مشتعل گردید، ایالات متحده را متحول به یک دولت امپراتوری کرد ولی تأثیری محدود بر موازنه جهانی قدرت داشت. بهرحال در اروپا، آلمان در حال صعود بود و فرانسه را بخاطر سلطهٔ قاره ای در جنگ فرانسه و پروس ۱۸۷۱- ۱۸۷۰ به چالش طلبید و تهدیدی بالقوه برای انگلستان، قدرت جزیره‌ای ایجاد کرده بود (نگاه کنید به کیسینجر a ۱۹۹۴). تا ۱۹۱۴ ساختهای اتحادیهٔ چند قطبی نظام توازن نیروها استحکام یافته بود: توپهای اوت که شعله جنگ جهانی اول را برافروختند به یکصد سال صلح قدرتهای بزرگ خاتمه دادند. سه سال بعدتر ایالات متحده به طرفداری از بریتانیا، فرانسه، و روسیه وارد جنگ علیه آلمان و امپراتوریهای اتریش – مجارستان و عثمانی گردید. همانند جنگ ۱۸۱۲ اصل حقوق بیطرفی در دریاهای آزاد عامل اصلی در تصمیم ورود به جنگ بود. ولی واقعگرایان سیاسی استدلال می‌کنند که چیزی بیش از اصل مذکور در معرض خطر بود: چیزی بیشتر از موازنه اروپائی قدرت،که تهدید بالقوه خطرناکی را نسبت به امنیت و منافع آمریکا بوجود می آورد.

> هنگامی آمریکا وارد جنگ اروپائیان گردید که قدرت متجاوز قاره ای آلمان در آستانه کسب سلطه در اروپا با شکست قدرت دریائی بریتانیا و تحصیل همزمان پیروزی در اقیانوس اطلس بود. درست در همان زمان که آمریکا اعلان جنگ نمود، بریتانیا قریب ۸۸۰۰۰۰ تناژ کشتی از دست داده بود، چندین برابر بیشتر از آنچه که می‌توانست احتمالاً جایگزین سازد. در همان ماه، شورش و طغیان در ارتش فرانسه، آینده این کشور در جنگ را مورد تردید قرار داد.

روسیه سومین عضو، متفقین **سه گانه اروپا**، فاصله چندانی با سقوط داخلی نداشت. (سرفاتی ۸-۷ و ۱۹۷۲)

ایالات متحده بعد از جنگ جهانی اول بار دیگر به انزواجویی بازگشت، و اینرا برگزید که خود را داخل در توطئه های سیاست قدرت اروپائی نکند. ولی همانطورکه رفتارمتعادل کننده‌اش درآستانه قرن کفه رابه زیان جاه‌طلبی‌های سلطه‌جویانه آلمانها برگرداند، قدرتش نیز در پس راندن چالشهای آلمانی ها و ژاپنی‌ها که در سالهای ۱۹۳۰ و ۱۹۴۰ رو به اوج گذاشته بود بسیار اساسی و مهم بود. ایالات متحده باتوجه به رهنمودهای آرمانگرایی ویلسونی، امید داشته بود که سیاست "زشت" موازنه قوای دنیای قدیم را به نظام امنیت دسته جمعی جدید متجسم در **جامعه ملل** بدل سازد. وقتیکه این آرمان شکست خورد، چاره ای جز توسل به همان استراتژیهائی که زمانی از آنها بیزاری جسته بود نداشت: همدست شدن با بریتانیا و اتحاد شوروی در ائتلافی تعادل بخش بمنظور ممانعت از اینکه دولتهای محور به سلطه جهانی دست یابند. زمانیکه مرگ و ویرانی رو به توقف و خاکستر جنگ رو به سردی گذاشت، ایالات متحده دریافت که به تنهائی از میان ویرانیهای جنگ که پنجاه میلیون نفر را قربانی گرفت تقریباً بدون صدمه بیرون آمده است.

غلبه سلطه جویانه: جهانی تک قطبی

جنگ جهانی دوم اقتصاد آمریکا را متحول ساخت، بنحوی که در اقتصاد سیاسی جهان قدرت فائقه شد. تولید ناخالص ملی (GNP) بین سالهای ۱۹۴۱ و ۱۹۴۴، ۷۲ درصد بالا رفت؛ تولید کشاورزی ۲۵ درصد افزایش یافت ؛ و مصرف غیرنظامی (کشوری) کالاها و خدمات به ۲۰ درصد رسید (لاوال ۱۹۷۰/۹۳). بالعکس، اروپا درمانده و ویران بود. حتی اتحاد شوروی که ارتشش نازیها را از استا لینگراد تا برلن عقب رانده بود، آسیب شدیدی دیده بود. نظام صنعتی، کشاورزی، و حمل و نقلش یا ویران و یا شدیداً آسیب دیده بود و علاوه بر آن قریب ۶/۷ میلیون نفر تلفات غیرنظامی و ۱۱ میلیون نفر نظامی کشته یا مفقود در جنگ از دست داده بود. تلفات ایالات متحده حدود ۴۰۵۰۰۰ کشته یا مفقود در عملیات بود (الیس ۲۵۴ و ۱۹۹۳)، عملاً آمریکا تلفات غیرنظامی نداشت، از اینروی نسبت تلفات شوروی به آمریکا در جنگ بیش از نسبت چهل به یک بود.

البته اتحاد شوروی کنترل قسمت اعظم اروپای شرقی را در پی جنگ حفظ کرد، و بر سر این مساله بود که اختلاف و مشاجره شوروی و آمریکا متمرکز گردید. بهرحال، رویهمرفته ایالات متحده در موقعیت برتری قرار داشت، یک قدرت سلطه جوی واقعی بود. در ۱۹۴۷

ایـالات متحده به تنهائی قریب نیمی از مجموع کالا ها و خدمات دنیا را تولید می‌کرد، و انحصار بمب اتمی نیز به کشور تفوقی نظامی می بخشید.

تـنها بـر پایه چنین زمینه ای است که می‌توانیم بفهمیم تا چه حد و اندازه تغییرات در توزیـع بیـن المللـی قـدرت طی پنج دهه گذشته، اساسی و مهم بوده است. دوران بعد از جنگ جهانـی دوم بـا توانائـی ایـالات مـتحده (اگـر نگوئیم تمایل) جهت اعمال کنترل بیشتر بر امور جهانـی نسـبت به شاید هر کشوردیگری در گذشته آغاز گردید. آمریکا به تنهائی صاحب قدرتی نظامی و اقتصادی بود که بتواند بطور یکجانبه از امنیت و حاکمیتش دفاع کند. تفوق بیهمتایش نظام بین المللی را طی این میان دوره تبدیل به نظام تک قطبی کرد.

آنقـدر قـدرت آمریکا برجسته و غالب بود که هنری لوس Henry Luce، سردبیر مجلات تایم و لایف، در ۱۹۴۱ با امیدواری از آن بعنوان «قرن آمریکا» نام برده بود. دوره ای دراز که در آن قـدرت آمـریکا وی را قادرخواهد ساخت که دنیا را بر طبق منافعش شکل بدهد. پیشگوئیش را بـر ایـن اعـتقاد استوار ساخت که "فقط آمریکا می‌تواند بطورمؤثری اهداف این جنگ [جنگ جهانـی دوم] را تعیین کند"، که از آن جمله ایجاد «یک اقتصاد حیاتی بین المللی» و «یک نظم اخلاقی بین المللی» تحت رهبری آمریکا می‌باشد (نقل شده در لافبر ۱۹۹۴).

دیگـران ابـراز نگرانی کردند که ایالات متحده ممکن است بیش از حد خودش را درگیر نمـاید. والترلیپمـن مفسـر و روزنامـه نگـار در ۱۹۴۳ خاطرنشـان ساخت که "سیاست خارجی عبارتسـت از بـه تعـادل آوردن تعهـدات کشور با قدرت کشور". از اینروی برای لیپمن در همان حـال کـه ایـالات مـتحده بجانـب جهان‌گرائی پیش می‌رفت "اعسار" یک نگرانی جدی بود. وی بعدهـا بـه انتقاد از استراتژی سیاست خارجی سدبندی پرداخت، با این استدلال که صرفنظر از سایر امـور، دسته بندی مستلزم مبارزه با کمونیسم شوروی است که به اقتصاد کشور زیان می رساند.

انـتقادات و نگرانـیهای لیپمن بحث شدیدی درباره افول قدرت آمریکا را پیش بینی کرد کـه چهاردهـه بعدتـر اتفـاق افـتاد (نگـاه کنـید به شوینگر[1] ۱۹۹۵). بهرحال در آن زمان «قرن آمریکا» بیشتر جذبه داشت تا دلواپسی برای "اعسار" و "شکاف لیپمن". معذلک، ایام تک قطبی کـه ایـالات مُـتحده بلافاصله بعد از جنگ جهانی دوم از آن برخوردار بود رو به تغییر گذاشت، تقریـباً بهمان زودی که مورد قبول قرار گرفت. بر انحصار بمب اتمی آمریکا، با آزمایش موفقیت آمیز شوروی در ۱۹۴۹ رخنه‌ای وارد آمد. در ۱۹۵۳ اتحاد شوروی کمتر از یکسال بعد از آمریکا دسـت بـه انفجـار بمـب هسته‌ای حرارتی زد و در ۱۹۵۷ جهان غرب را دچار ضربه ساخت زیرا

---

[1] Schwenniger

نخستین کشوری بود که موشک بالیستیک قاره پیما (ICBM) را آزمایش کرد و ماهواره ای فضایی را به مدار زمین فرستاد شاهکارهایی که همچنین نشانه توانائیش برای پرتاب یک کلاهک جنگی بسیار دورتر از سرزمین اصلی روسیه بود(یک).

نظام دو قطبی

دو قطبی بودن مشخصهٔ تمرکز مؤثر قدرت جهانی در دستهای ایالات متحده و اتحاد شوروی از اواخر دهه ۱۹۴۰ تا ۱۹۶۲ بحران موشکی کوبا است (نگاه کنید همچنین به واگنر ۱۹۹۳). کشورهای کمتر قدرتمند، بمنظور حمایت به این ابرقدرت یا دیگری نگریستند، و دو رهبر جهان با حدت برای اخذ بیعت به رقابت با یکدیگر برخاستند. **ناتو**، که ایالات متحده را جهت دفاع از اروپای غربی وابسته کرد، و **پیمان ورشو** که اتحاد شوروی را در یک اتحاد رسمی با اقمار اروپای شرقیش پیوند داد، دو محصول عمده این رقابت اولیه بودند. تقسیم اروپا به بلوکهای رقیب نیز راه حلی برای مساله آلمان فراهم آورد — اتحادی تلویحی بین شرق و غرب علیه مرکز اروپا همانطور که لرد اسمیی Ismay، نخستین دبیر کل ناتو بیان داشت، غرض پیمان اتلانتیک این بود که «روسها را دور از آن، آمریکائیها را داخل آن، و آلمانها را تحت نظارت آن نگاهدارد».

با گروه بندی کشورهای عضو نظام به دو بلوک، هر یک به رهبری یکی از ابر قدرتها با قابلیت اینکه هستی سایر کشورها را "وتو" کنند (کاپلان ۱۹۵۷)، ساختار دو قطبی، ناامنی را در سراسر گیتی جاری ساخت (اسپانیر ۱۹۹۰). با قبول اینکه موازنه نیرو دائماً در معرض خطر بود، هر طرف تصور می‌کرد که بهره یک طرف زیانی برای طرف دیگر است، وضعیتی که در ریاضیات تئوری بازی به برآیند "حاصل جمع صفر[1]" مشهور است، لذا جلب دوستان و متحدان جدید حائز اهمیت بسیار بود، در حالیکه ترس از احتمال ترک جمع توسط یک دوست قدیمی نیز همیشه وجود داشت. ساختار دو قطبی جای اندکی برای مصالحه و سازش می‌گذاشت: هر حرکت و مانوری بصورت اقدامی نو جهت فتح جهان بنظر می رسید و عملی خصمانه که باید با اقدامی تلافی جویانه با آن مواجه گردید، چون از نظر دشمنان سازش غیرممکن بود، آزمودن قاطعیت اراده، و چالشهائی نسبت به وضع موجودِ کشورها قابل انتظار بود. مداخلات مکرر قدرتهای بزرگ در **جهان سوم** و بحرانهای پی در پی تا آستانه جنگِ قدرتهای بزرگ، مشخصهٔ نظام دو قطبی بود(نگاه کنید به بریچر و ویلکنفید[2] ۱۹۹۱).

---
[1] Zero - Sum
[2] Brecher & Wilkenfeld

علیرغم تهدیدات بی پایان و بحرانهای پشت سرهم طی دوران دو قطبی، جنگ عمده ای بین قدرتهای بزرگ رخ نداد. درعوض یکی ازمورخان،جان گدیس (۱۹۸۶) این دوره را "صلح طولانی" توصیف می‌نماید. (همچنین نگاه کنید به گدیس ۱۹۹۱). بطوری معمایی، رقابت دائمی و تمرکز نیروی عظیم ویران کننده در دستهای رقیبان، موجب احتیاط و ثبات گردید تا بی پروائی و جنگ. واقعگرایان جدید، همانطور که گفته شد، آن احتیاط و ثبات را به سلاحهای هسته‌ای نسبت می دهند.

نظام دو قطب مرکزی

در آستانه بحران موشکی کوبا، ساختار انعطاف پذیرتری جایگزین نظام دوقطبی گردید، زمانیکه ابرقدرتها از سیاست پرتگاه هسته‌ای گام پس گذاشتند و نهایتاً سیاست تشنج زدایی را دنبال کردند. این تغییر با پذیرش این نظر میسّر شد که برابری هسته‌ای برای حفظ ثبات استراتژیک لازم است (همانطور که در موافقتنامه‌های سالت اشاره گردید)؛ در تعهداتی متناوب دو ابرقدرت پذیرفتند که از سلاح هسته‌ای جهت فیصله اختلافات استفاده ننمایند؛ و اعتقادی رو به تزاید که ویرانگری سلاحهای مدرن، سودمندی اتحادیه های دفاعی را کاهش داده است. از جمله عوامل مؤثر در تغییر سیستمی که ساختارِ قطبی شدیداً سیال داشت پیشرفتهای سریع تکنولوژیک در مجموعه تسلیحات و جنگ افزارهای عمده ابرقدرتها بود. موشکها بالیستیک قاره پیما به خصوص اهمیت نیاز بداشتن پایگاهها در نزدیکی جبهه نبرد را کاهش داد — که برای ایالات متحده بویژه مهم بود که از آنجاها بتواند علیه خصم ضربه بزند.

همانگونه که نظام دو قطبی جامد (انعطاف ناپذیر) رو به فرسایش می گذاشت، از ساختار در حال ظهور می‌توان در توصیفی مناسب بعنوان "دو قطب مرکزی" نام برد. **گرایش دو قطب مرکزی** مبین تداوم برتری نظامی ایالات متحده و اتحاد شوروی و اتکای مستمر طرفهای ضعیفتر اتحادیه به حامی ابرقدرتشان برای امنیت در بعد از ماجرای بحران کوبا می‌باشد.

نظم جدید همچنین حدی بیشتر از مانور دادن را برای اعضای ضعیفتر قائل بود. از اینروی اصطلاح **چندمرکزی** Polycentrism معرف امکان وجود چند مرکز قدرت و برقراری روابط گوناگون میان کشورهای تابع ابرقدرتهاست. در نظام چند مرکزی مطبّق، هر یک از ابرقدرتها در پی ایجاد روابط نزدیکتر با قدرتهای درجه دومی است که متحد خصمشان می‌باشند(مانند مواردی که روابط بین ایالات متحده و رومانی، و بین فرانسه و اتحاد شوروی را میسر ساخت). قدرتهای درجه دوم نیز از این پیوندها به نوبه بهره برداری کرده و در جستجوی

تقویت موضع چانه زنی در داخل خودِ اتحادیه بودند به سبب برقراری روابط بین خودشان (مثلاً بیـن لهسـتان و آلمـان غربـی). در حالـیکه ابـرقدرتها از لحـاظ نظامی قدرت فائقه باقی بودند، سیالیت دیپلماتیک بیشتر بین آنهامشهود گردید.

شکستگی در اتحادیه اتلانتیک

از مـیان رفتـن فاصـله بیـن توانائـیهای نظامـی شـوروی و آمریکا این تحولات را شتاب بخشـید، همانطور که سبب کاستن از اعتبار تعهدات ابرقدرتها شد،که در حقیقت نمی خواستند بخاطـر دفـاع از متحدانشـان امنیـت خود را بخطر اندازند. در نظامی که اساساً بر مبنای "توازن وحشت" شکل یافته بود، اعضای اروپائی ناتو علی الخصوص نگران بودند که آیا ایالات متحده به خاطـر پـاریس یـا بـن، شـهر نیویورک را قربانی خواهد ساخت. عدم اطمینان رو به تزاید درباره قـابل اعـتماد بـودن تهدیـد ایالات متحده به تلافی گسترده سبب گردید که فرانسه مبادرت به توسعه نیروی هسته‌ای خودش Force defrappe کرده و بعداً از فرماندهی واحد ناتو کناره‌گیری نمـاید.حتـی سیاسـت پاسـخ انعطـاف ناپذیـر، که به عنوان استراتژی رسمی ناتو در دوره دولت جانسـون اتخـاذ گردید نتوانست اعتماد به وعده های آمریکا را اعاده نماید. این سیاست کوشید کـه اصـل انهـدام تضـمینی مـتقابل را در مـورد اتحاد شوروی در صورت حمله پیمان ورشو به اروپـای غربـی گسـترش دهد. بهرحال، برای بسیاری از اروپائیان این صرفاً نشانه‌ای از بی میلی ایـالات مـتحده بـود که نمی خواست بخاطر تضمین امنیت متحدانش خود را در معرض انهدام قرار دهد.

ایـن دلواپسـی هـا تقسـیمات چـند مرکزی را که قبلاً مشهود بود تشدید کرد. مثالهای شکستگی استحکام اتحادیه عبارتند از:

- عـدم تایـید آشـکار سیاسـت آمـریکا در ویتـنام طـی سالهای ۱۹۶۰توسط بسیاری از حکومتهای اروپائی
- امتـناع از اعطـای اجـازه فرود به هواپیماهای آمریکائی که در جریان جنگ یوم کیپور ۱۹۷۳ که به اسرائیل کالا می‌بردند.
- عـدم تمـایل بـه حمایت از تحریمهای ایالات متحده علیه اتحاد شوروی در پی تهاجم شوروی به افغانستان ۱۹۷۹
- حمایـت سرد از تلاشهای آمریکا در ۱۹۷۹ جهت تحت فشار گذاشتن ایران از لحاظ اقتصادی، به منظور اجبار این کشور به رها ساختن گروگانهای آمریکائی

- مشارکت، علیرغم مخالفت آمریکا، در پروژه خط لوله یامبرگ بمنظور انتقال گاز طبیعی از سیبری به بازارهای اروپای غربی.
- انتقاد از سیاستهای واشنگتن در خصوص رفتار با آشوبهای داخلی در آمریکای مرکزی.

بعدها گفتگو پیرامون «جدا ساختن» اروپا از حمایت آمریکا موجب استقرار فوری نوع جدیدی از موشکهای هسته‌ای میان برد در اروپا گردید، که تحکیم اعتبار بازدارندگی گسترده تر را باعث شد. بهرحال، ناآرامی ادامه یافت چون گروههای صلح در هر دو سوی اقیانوس اطلس تفکر «یکپارچگی اقیانوس اطلس» را مورد چالش قرار دادند، که قبلاً پیوند ایالات متحده و اروپای غربی را بیکدیگر موجب گردیده بود. افکار عمومی اروپای غربی طی سالهای ۱۹۸۰ بجانب بیطرفی و صلح طلبی چرخید، در همان زمانی که ایالات متحده متعهد برنامه تجدید تسلیحات عظیمی گردید. وحشت اروپا از تبادل هسته‌ای «واکنش محدود» شدیداً ناگوار بود — غرض از واکنش محدود، حملهٔ هسته‌ای محدود به عرصه نبرد دراروپا است بدون اینکه به جنگی عمومی بین ابرقدرتها تبدیل شود — این امر سبب شد اروپائیان در جستجوی طرح جدیدی برآیند که مانع از آن شود که اروپا میدان نبرد هسته‌ای باشد.

تغییرات در توزیع قدرت اقتصادی با این تحولات ژئواستراتژیک همراه گردید — در سالهای ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ بسیاری از متحدان آمریکا بصورت واحدهای اقتصادی استواری در آمدند که دیگر وابسته های ضعیفی نبودند. رشد شگفت انگیز بعد از جنگِ اقتصادهای ژاپن و اروپای غربی تا حدود زیادی مرهون افول نسبی سلطه اقتصاد آمریکا بود. در ۱۹۸۸ تولید کلی ژاپن و دوازده عضو جامعه اروپا بیش از ۹۵۰ بیلیون دلار زیادتر از تولید ایالات متحده بود. سی سال قبل، در ۱۹۶۰، تولیدات حتی مساوی با تولید ایالات متحده نبودند. این توانائیهای افزوده شده سبب تقویت اعتماد اروپا و ژاپن و فرسایش توانائی آمریکا برای تحمیل راه حلهای خودش در مسائل غیر نظامی‌گردید (نگاه کنید به فصل ۷). از اینروی «قرن» سلطه آمریکا که هنری لوس در اوائل ۱۹۴۰ پیش بینی کرده بود عمری کوتاه داشت.

افول نسبی قدرت آمریکا، بنحوی رو به تزاید امکانات گزینش سیاست خارجی آمریکا را محدود ساخت. دولتهای نیکسون، فورد و کارتر کوشیدند که ایالات متحده را با حدود قدرت اقتصادی و نظامی آمریکا تطبیق دهند، ولی دولت ریگان منکر وجود چنین حدودی بود. در عوض، تلاش کرد این ذهنیات را اصلاح و نفوذ آمریکا بر امور خارجی را از طریق افزایش مخارج نظامی و دیپلماسی تهاجمی مجدداً برقرار کند. آیا این کوشش توفیق یافت یا نه سئوالی است

کـه پاسـخ بدان مورد اتفاق نیست (نگاه کنید به نائو ۱۹۹۰؛ نای[1] ۱۹۹۰)، زیرا برخی از ناظران تعهـدات پرهزیـنه را غیرسازنده می دانند (نگاه کنید به کندی ۱۹۸۷؛ مید ۱۹۹۰). صرفنظر از ایـن نظرات، قدرت اقتصادی مستحکم ژاپن و اروپا (عمدتاً آلمان) به این بازیگران اجازه می‌دهد کـه مسـیری مستقل از ایالات متحده را طی کنند – در واقع، راهی که غالباً ایالات متحده را به چالش می‌طلبد. قبلاً آلمان و ژاپن در زمینه‌ای که یقیناً مبارزه جهانی آینده در آنجا خواهد بود – یعنی در عرصهٔ نبرداقتصادی بخوبی از عهده کار برآمده اند.

شکاف در بلوک شوروی

تجـزیه اتحادیه‌های جنگ سرد، وابسته با نظام دو قطبی جامد، پدیداری شرقی و بهمان نسـبت غربـی بـود. جدائی چین و شوروی که به سالهای دهه ۱۹۵۰ برمی‌گردد، بوضوح در هم شکسـتن آنچـه را کـه زمانـی بعـنوان غول واحد کمونیستی می‌نامیدند آشکار ساخت (اگر چه سیاسـت گـذاران آمریکائـی در رؤیـت ایـن پـرتو کـاهل بودنـد). اختلافی که ناشی از تفاوتهای ایدئولوژیک و بهمان درجه از نگرانیهای امنیتی دو همسایه بزرگ بود، بتدریج در سالهای ۱۹۶۰ بـه سـطح رقابتی برای رهبری نهضت کمونیست جهانی رسید که دوران جدیدی را در سیاست مثلث واشنگتن – مسکو – پکن گشود.

در سـالهای ۱۹۶۰، ۱۹۷۰ غالباً واژه «سه قطبی» جهت توصیف سیستمی مرکب از سه کشوری که بطوری نسبی با پتانسیل قدرت مساوی در برابر یکدیگر قرار داشتند، البته بیشتر به خاطـر قابلیـتهای نظامی شان (بخصوص هسته‌ای) بکار می رفت. معمول چنین بود که چین را در روابـط ابـر قدرتهـا و بـا توجـه بـه استقلال رو به رشدش از کنترل مسکو، به عنوان قطب جدیـدی محسوب دارند، تلویحاً ظهور چین بعنوان یک قدرت منطقه اىِ مهم برسمیت شناخته شـد – شاید قدرتی که سرنوشتش این بود، همانطور که رئیس جمهور سابق نیکسون در ۱۹۸۹ پـیش بینـی کـرد، بصـورت «یـک ابـرقدرت اقتصـادی و نظامی» درآید. مسافرت تاریخی خود نیکسـون بـه چیـن در فوریـه ۱۹۷۲، نشـانه مورد قبولی از دیپلماسی سه جانبه آن دوره است. بنابرایـن «بـازی کردن با کارت چین» بصورت مانور مطلوب (یابلوف) ایالات متحده در تلاشش برای معتدل ساختن رفتار شوروی در اکناف جهان درآمد.

وجـود نظـام چـند مرکـزی در داخـل بلوک شوروی به ماورای برخورد چین – شوروی توسعه یافت. اظهارات متناوب راجع به استقلال اروپای شرقی، علیرغم وجود سایه **ارتش سرخ**، همچنیـن رفتار آلمان شرقی، لهستان، و مجارستان در ایام سالهای ۱۹۵۰ مشخصه آن نظر بود.

---
[1] Nau, Nye

طـی سـالهای ۱۹۶۰ تمـایلات چند مرکزی در داخل پیمان ورشو بطور بسیار واضحی در قضیهٔ چکسـلواکی مشـهود گردید، که تجربه دمکراتیکش بطور ناگهانی با مداخله نظامی پیمان ورشو در ۱۹۶۸ خاتمـه پذیرفت. رهبران کرملین، دکترین برژنف (که بنام نخست وزیر شوروی لئویند بـر ژنـف خوانده شد) را جهت توجیه تهاجم خود اعلام داشتند و اینک به سایر کشورهای اقمار در باب وسوسه تجربه اصلاح داخلی واحتمال خروج از چنبره کمونیستی اخطار نمایند.

علیرغم این اخطار، تاکید بر استقلال اروپای شرقی از «خط مسکو» در سالهای ۱۹۷۰ و اوائـل سـالهای ۱۹۸۰ بیشـتر مـی‌شد، که حکایت از اصلاحات وسیع سیاست داخلی و خارجی داشـت کـه بعدهـا مـنطقه را دربرگرفت. در ۱۹۸۹، مجارستان نخستین کشور سوسیالیست در اروپـای شـرقی بـود که برنامه انتخابات آزاد را اعلام کرد. لهستان نخست وزیری غیر کمونیست برگـزید، رهـبری کمونیسـت آلمـان شـرقی استعفا کرد و جانشینانش **تخریب دیوار برلین را** تحمـل کردند، و چکسلواکی کابینه جدیدی با اکثریت غیر کمونیست ها تشکیل داد، اصلاحات رادیکـال **گوربـاچف** تحت برنامه **گلاسنوست** مستلزم تفکری جدید در سیاست اتحاد شوروی نسبت به اقمار سابقش در اروپای شرقی بود، اصلاح در خانه، اصلاح سوء مدیریت کمونیستی در خارج را نیز اجازه داد. آدام برومک Adam Bromke (نقل شده در اسمولوه[1] ۱۹۸۹)، یادآور شد کـه «تقریبـاً یـک شبه همه رقابتها و تشنجها در داخل بلوک که عقاید قشری کمونیستی برای دهـه‌هـا آنـرا سـرپوش نهـاده بـود ناگهـان فـوران کرد و آشکار شد» گورباچف که مردد بود آیا مـتحدان شـوروی را از آزادسـازی محـروم دارد، ناگزیر از پذیرش آزادی شد تا کشور خودش را نجـات دهـد، وی دکتریـن بـرژنف را بـی‌اعتـبار دانسـت و "دکتریـن سـیناترا" را پذیرفـت، که کشورهای اقمار را مخیّر می‌کرد که «براه خود بروند».

ایـن امر پایان امپراتوری شوروی در اروپای شرقی را علامت داد. اعضای پیمان ورشو به ترتیبـی سریع حکومت کمونیستی را مردود شناخته و دمکراسیهای بازار آزاد را تایید نمودند. با اروپائـی کـه اینک در فجر دوران جدید بود، برنت اسکوکرافت، مشاورا منیت ملی رئیس جمهور بـوش، بانگ برآورد که موج اصلاح طلبی در اروپای شرقی و اتحاد شوروی «تغییر بنیادین را در تمامی ساختار بین المللی» به ارمغان آورده است.

بسوی چند قطبی: دیدگاه واقعگرایانه جدید در هزاره نو

پایـان جـنگ سـرد، لاجـرم سـئوالاتی را بـر مـی‌انگـیزد دربـاره ترکیـب آیـنده قدرت، محدودیـتها و فرصـتهایی که بوجود می آورد. البته در یک نگاه، نظام بعد از جنگ سرد ساختار

---

[1] Smolowe

دو قطب مرکزی دوران جنگ سرد را محفوظ می دارد. ایالات متحده و روسیه قدرتهای نظامی متفوق جهانی باقی می مانند، چون هر دو کماکان توانائی دومین ضربه هسته‌ای را حائز می‌باشند که واقعگرایان جدید آن را برای ثبات موازنه قوای جنگ سرد، اساسی می بینند. ولی روسیه از لحاظ داخلی چیزی جز سایهٔ سلفش نیست، و ایالات متحده اینک در تقلای مقابله با فهرست بی پایان بیماریهای داخلی است که قدرت خود را نمایان کرده‌اند. معاون وزیر امورخارجه لارنس اس. ایگلبرگر در ۱۹۸۹ خاطر نشان کرد اگر که درست باشد که ما از جنگ سرد پیروز آمده ایم، پس ما همانند شورویهایِ پشت سرمان، از خط پایان مسابقه نفس نفس زنان عبور نکرده ایم». علاوه بر آن، تغییرات در ساختار نظام بین المللی با تغییرات در دولتها شروع میشود.

"بنا بر تئوری ساختاری، میدانیم که دولتها در صدد حفظ موقعیت خود در نظام هستند. از اینروی در سالهای تاریک روشن (صبح کاذب)، قدرتهای بزرگ در تلاش متوقف ساختن یا برگرداندن سیر افولی خود هستند...... بخاطر ترکیبی از دلایل داخلی و خارجی، رهبران شوروی کوشیدند که مانع از سقوط محتمل کشورشان از جایگاه بین المللی شوند، ولی توفیق نیافتند." (والتز ۱۹۹۳).

از آنجا که نظام قبلی به تاریخ می پیوندد، چه چیزی جایگزین آن خواهد شد؟ از دیدگاه برخی هم اینک نظام تک قطبی جانشین آن شده است، درست همانطور که نظام تک قطبی طی میان دوره کوتاهی بین نظام چند قطبی قبل از جنگ جهانی دوم و ساختار دو قطبی که بعد از آن بدنبال آمد وجود داشت و نقش ایالات متحده در این وضعیت تک قطبی مجدد، از توصیفش از خود بعنوان «تنها ابر قدرت باقیمانده» روشن می‌شود.

بعد از خاموشی جنگ خلیج فارس، چارلز کرا وتامر، Charles Krauthammer (۱۹۹۱) مفسرستون نویسِ آزاد، نه فقط در توصیف نظام تک قطبی بلکه همچنین به عنوان تجویزی جهت رفتار سایرین، نوشت که: «کانون قدرت جهانی، ابر قدرت بدون معارض، ایالات متحده است». «چیزی جز یک قدرت درجه اول وجود ندارد و در آینده نزدیک امیدی نیست که قدرت دیگری بتواند با آن رقابت کند». وی استدلال کرد که سایر کشورها بجانب ایالات متحده بخاطر رهبری اش خواهند آمد،آنگونه که در مورد پاسخ به تهاجم عراق علیه کویت چنین کردند و سپس در خصوص اطمینان از توزیع کمکهای بشر دوستانه به سومالی. کراوتامر افزود که: «مرحله تک قطبی بمعنای آنست که با پایان یافتن سه جنگ داخلی بزرگ شمالی (جنگ جهانی اول،جنگ جهانی دوم،و جنگ سرد) شمال آرامش یافته از لحاظ ایدئولوژیک در پی

امنیت و نظم، سیاست خارجی اش را هماهنگ با ایالات متحده خواهد کرد. این جهت و شکل امور است که در پی خواهد آمد."

سایرین محوریت ایالات متحده را از لحاظ نظامی قبول دارند ولی در عین حال مسلم می دانند که بازیگران عمده (قدرتهای بزرگ) دیگری در جهان سیاست به خاطر حائز بودن ترکیبی از توانائیهای نظامی و اقتصادی هستند که از آنجمله آلمان و ژاپن، بریتانیا و فرانسه قابل ذکرند – و اینکه قدرت میان سایر دولتها نیز پخش شده است، مانند: هند، برزیل، کره جنوبی. این نظام هنوز هم چند قطبی نیست، که بطور نسبی نشان دهنده قدرت برابر میان فرضاً پنج بازیگر اصلی باشد ولی در عین حال مطابق این دیدگاه نه دو قطبی است و نه تک قطبی. دانشمند سیاسی جان اسپانیر[1] (۱۹۹۳) این نظام را بعنوان تک قطب مرکزی Unipolycentric وصف میکند. وی قبلاً مفهوم دو قطب مرکزی رابمنظور متسجم کردن تغییرات در منافع و توانائیهای اروپا وژاپن در چهارچوب سلطه نظامی مستمر شوروی و آمریکا بکار برد، وی اظهار نظر می‌کند که در داخل ترکیب جدید تک قطب مرکزی احتمال بروز اختلافات منطقه ای بیشتر موجوداست، همچون مورد جنگ خلیج فارس، زیرا متخاصمین قبلی جنگ سرد دیگر دلیلی نمی بینند که شرکایشان رامحدود سازند بخاطر ترس از اینکه اختلافات محلی ممکن است به جنگی جهانی تبدیل شود. گسترش تکنولوژی سلاحهای هسته‌ای و غیر متعارف (شیمیائی و بیولوژیکی) یکی از جلوه های «خردشدن و منطقه ای شدن قدرت» در دوران بعد از جنگ سرد است(دو).

خردشدن قدرت تصریح بر چالشهای متعددی دارد که دولتها امروز با آن مواجه می‌باشند.کیفیت ممیزه بسیاری ازاینها، این است که اساساً **درون مللی** هستند نه بین المللی. ایالات متحده فرضاً نفوذی دردومی دارد ولی بسیارکمتردر اولی. دلایل این امرکمتردر ویژگیهای ساختاری نظام بین المللی است که در تفکر واقعگرایان حالت محوری دارد، تا در افزایش چالشها نسبت به ساختارگرایی، و اموری که تئوریسین های لیبرال آنرا محور دستورکار نظم نوین جهانی می بینند. چنین اموری شامل فروپاشیهای ناشی ازناسیونالیسم قومی وسایربینظمیهای داخلی و بهمان درجه نیز نیروهای ادغام گرای اقتصادی سرزمینی – ژئواکونومیکس – می‌باشد(سه).

که Multilevel Interdependenceمفهوم *وابستگی چندلایه‌ای* با جوزف‌نای (۱۹۹۲) نزدیکی وقرابتی با تک قطب مرکزی دارد– توجه رابه نیروهای ادغام کننده و تجزیه کننده که هم اینک فعال می‌باشند معطوف می‌دارد. نای استدلال می‌کند که «هیچ نظام سلسله مراتبی

---

[1] John Spanier

واحدی نمی‌تواند بنحوی کافی سیاست جهانی با ساختارهای متعدد را توصیف کند. توزیع قدرت در سیاست جهان همانند یک کیک چند لایه است. لایه نظامیِ بالا عمدتاً تک قطبی است، زیرا قدرت نظامی دیگری که قابل مقایسه با ایالات متحده باشد وجود ندارد. لایه وسطیِ اقتصادی سه قطبی است و بمدت دو دهه چنین بوده است. لایه پائینی وابستگی فراملیتی انتشار و توزیع قدرت رانشان میدهد» نای سپس با این پیشگویی ادامه می دهد که «لایه‌های» قدرت جهانی مستقیماً بر دورنمای سیاست خارجی آمریکا تأثیر می‌گذارند:

> این پیچیدگی هرگز مساله ای نبود اگر قدرت نظامی بهمان نسبت پول قابل معاوضه و تبدیل بود و می‌توانست حاصل کار در همه زمینه ها راتعیین نماید. در توصیف اروپای قبل از ۱۹۱۴، تاریخدان بریتانیائی A.J.Taylor اِ.جِ.ب. تایلور نوشت که محک آزمایش یک قدرت بزرگ توانائیش در غلبه برجنگ است. اما توانائی نظامی عامل تأثیرگذارنده ضعیفی بر برآیندهای لایه های اقتصادی و فراملیتی در سیاست خارجی جهان است. ایالات متحده بیشتر از هر کشوری تکیه بر امکانات متعدد و متنوع منابع قدرت دارد ولی نظم نوین جهانی عصر سلطه آمریکا نخواهد بود. (نای ۸۸، ۱۹۹۲).

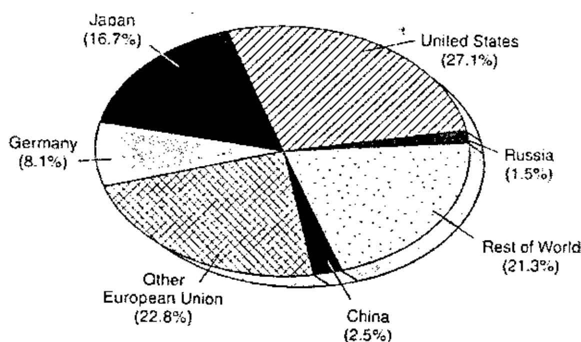
آنچه درباره نظم رو به ظهور جهانی تازه است، همانطور که هنری کیسنجر (۱۹۹۴ a) مشاهده می‌کند، "اینست که برای نخستین بار، ایالات متحده نه می‌تواند از جهان کناره بگیرد و نه می‌تواند برآن سلطه یابد". بدون سلطه آمریکا، هزاره جدید احتمالاً ظهور نظام چند قطبی جدیدی راشاهد خواهد بود شبیه آنچه قبل از جنگ جهانی دوم وجود داشت. ایالات متحده، ژاپن، چین، روسیه، و آلمان – یا به تنهائی یا در داخل یک اروپای متحد – عمدتاً بعنوان بازیگران اصلی احتمالی در این نظام نگریسته می‌شوند. هند نیز برخی اوقات ذکر می‌شود. تشخیص چند قطبی بودن جهان مبتنی بر این فرض است که قدرت اقتصادی بنحو روز افزونی رقیب قدرت نظامی‌خواهد بود، بخصوص اگر«مسابقه خلع سلاح» آمریکا، روسیه در طی باقیمانده این دهه شتاب بیشتری بگیرد و اهمیت تهدیدات نظامی نسبت به امنیت ملی تقلیل یابد.

تاکنون این بازیگران سهم غالب رااز تولید ناخالص جهانی بخود اختصاص می دادند، همچنانکه شکل ۶/۱ مشخص می سازد. بهرحال در ماورای این، تئوری ساختاری برآنست که وضع قدرت بزرگ و مسئولیتهایش بسادگی قابل اجتناب نیست. این امر حتی درباره آلمان و ژاپن درست است که تجربه شان در جنگ جهانی دوم (و فشارهایی بعد از جنگ از سوی ایالات متحده) موجب گردید تا هر دو سلاحهای هسته‌ای را از قبل مردود اعلام دارند. «برای یک کشور که انتخاب کنند که قدرت بزرگی نشود این امر مشکلِ غیرعادی ساختاری است. بدان دلیل، این انتخاب، انتخابی دشوار است که بتوان آن راادامه داد. زود یا دیر، معمولاً زودتر، وضع

بیـن‌المللـیِ کشـور همـراه بـا مـنابع مادیشـان اهمیت می‌یابد..... ممنوعیت هسته‌ای ژاپنی‌ها و آلمانیها ناشی از جنگ جهانی دوم بطور نامعلومی بدراز نخواهد کشید؛ می‌توان انتظار داشت که ایـن ممنوعیـتها منقضـی گـردد همـانطور کـه حافظه نسل رو به فـراموشی می‌گذارد». (والتز ۱۹۹۳).

ایـالات متحده قدرتمندترین بازیگر باقی خواهند ماند، حتی در یک نظام چند قطبی که در آن آلمان و ژاپن هم ممکن است دارای سلاحهای هسته‌ای باشند (چین قبلاً آن را داراست). در اینصورت چنانچه تئوری واقعگرایان را صحیح بدانیم. اینک این آمریکا خواهد بود که دیگران **در جســتجوی** موازنـه بـا او خواهـند بـود. تضـاد با پیش گوئی و تشخیص کراوتامر بارز است: رهـبری آمـریکا چـیزی است که از آن خواهند ترسید نه اینکه در طلب آن باشند. در یک نظام چـند قطبی، واقعگرایان استدلال می‌کنند. دیگران در تلاش آن هستند که قدرت مسلط راچک کنند، نه اینکه خود را با آن متحد سازند (واگون متصل به قدرت) (لاین ۱۹۹۳؛ والت ۱۹۹۰).

شواهد منطبق با آن فرضیه هم اینک ظاهر و مشهود است، با ابراز نگرانی در اروپا، آسیا و سـایر جاهـا نسـبت بـه عـزم ایـالات مـتحده برای ادامه دادن بجنگ علیه عراق، بجای اینکه بگـذارد تحـریمها بیشتر اثرش را بگذارد (که بسیاری آن را ترجیح دادند) و نیز در مورد مداخله نظامی در هائیتی، بار دیگر برداشتن زود هنگام فشار اقتصادی.



شکل ۱-۶ سهم های تولید ناخالص جهانی، ۱۹۹۳

منبع: گرفته شده ازاطلس بانک جهانی ۱۹۹۵ (واشنگتن دی.سی.: بانک جهانی. ۱۹۹۴) ص ص ۱۹-۱۸

بهـیچ روی روشـن نیسـت کـه چگونـه ایالات متحده، "تنها ابر قدرت باقیمانده" باید به چالشـهای یـک محیط چند قطبی رو به ظهور پاسخ بدهد که در آن ترس از ایالات متحده و نه

دیگران وجود دارد. معذلک مفید است که بطور مختصری به استراتژیهای ثانوی اشاره نمود که ایالات متحده ممکن است چه اکنون و چه در آینده دنبال کند. این استراتژیها تحت عناوین سنتیِ یکجانبه گرائی، دو جانبه گرائی، و چندجانبه گرائی قرار دارند(چهار).

یکجانبه گرائی

یکجانبه گرائی می‌تواند اشکال مختلفی بخود گیرد از کناره گیری کلی از امور جهانی گرفته تا «یکجانبه گرائی مثبت» که شامل اشکال گوناگون مداخله در امور سایر کشورها می‌شود، چه آنها (ودیگران) بخواهند و چه نخواهند. امروزه گستردگی منافع اقتصادی آمریکا کناره‌گیری را گزینشی غیر واقعبینانه می سازد، ولی یکجانبه گرائی مثبت امکان پذیر است. رفتار "انزواجویی باشکوه"[1] قرن نوزدهم بریتانیا قیاسی تاریخی است. بریتانیا دو هدف را دنبال می‌کرد: (۱) حفظ تفوق و برتری در دریاهای آزاد بمنظور تضمین امنیت فیزیکی و حمایت از منافع تجارتی در خارج از کشور؛ و (۲) جلوگیری از اینکه کشوری دیگر به تفوق در قاره اروپا نائل آید. جهت نیل به هدف نخستین، بریتانیا ناوگان دریائی‌اش را دو برابر اندازه نزدیکترین رقیبش نگهداشت. بمنظور نیل به دومین هدف به عنوان «متعادل کننده» در اختلافات و منازعات اروپائی عمل می‌کرد با انداختن سنگینی اش بجانب ائتلافی که می خواست راه یک تفوق خواه آرزومند قاره ای را از رسیدن به آمالش سد نماید. حضور مداوم در امور اروپا ضروری نبود، در عوض، بریتانیا تنها هنگامی مداخله کرد که منافع امنیتی اش درمعرض خطر بود. (نگاه کنید به کیسنجر a ۱۹۹۴).

همانطور که پیش تر ذکر آن رفت، ایالات متحده از سیاست امنیتی بریتانیا بهره برد، که سبب شد بدون مواجهه با تهاجم اروپائی و تهدیدات نسبت به امنیتش رشد نموده و مرفه گردد. ایالات‌متحده نیز خودش بیشتر همانند بریتانیایی‌ها عمل کرد: با اعلام انزواجوئی، رهبران آمریکا مکرراً به مداخله جوئی یکجانبه پرداختند هنگامیکه تهدیداتی علیه منافع ملی را فرض می‌کردند (نگاه کنید همچنین به دای بل[2] ۱۹۹۲؛ جوناس[3] ۱۹۶۶). در دو دهه قبل از حمله ژاپن به پرل هاربر – نقطه اوج انزوا جوئی قرن بیستم – رؤسای جمهور ایالات متحده تقریباً بیست بار قشون به خارج جهت حفظ منافع خود تعیین کردهٔ آمریکا، اعزام داشته بودند. ایالات متحده همچنین به مداخله خود در هائیتی از ۱۹۱۵ تا ۱۹۳۴ ادامه داد و دخالت در نیکاراگوا را تا یکسال بعد از سالهای پایانی کنترل آمریکا مداومت بخشید.

---

[1] Splendid Isolationism

[2] Deibel

[3] Jonas

انزواجوئی، آنگونه که هم مثالهای بریتانیا و هم موارد آمریکا روشن می سازد، بمثابه عدم حضورو مشارکت نبوده، بلکه حضوری گزینشی است. این امر امروز هم صحیح است. استانلی هافمان (۱۹۹۶) متذکر شد «واقعگرایان جدید می‌خواهند که ایالات متحده فقط به تهدیدات علیه امنیت فیزیکی، استقلال سیاسی، و آزادی داخلی بپردازد»، "آنها چنین تهدیداتی را در حال حاضر نمی بینند، و بنابراین استدلال می‌کنند که ایالات متحده باید بگذارد دیگر دولتها، و توازنهای منطقه ای قدرت، مراقبت از همه دشمنان گیتی رابعهده گیرند." شعار پاتریک بوکانان (۱۹۹۰) «نخست آمریکا» با این دستورالعمل مناسبت دارد. («نخست آمریکا» شعار قبل از جنگ جهانی دوم انزوا جویان بود که اشاره هم به یک سازمان و هم به نهضتی در آن ایام دارد [هامبی[1] ۱۹۹۲].) بوکانان که داوطلب نامزدی ریاست جمهوری از جانب حزب جمهوریخواه در ۱۹۹۲ و بار دیگر در ۱۹۹۶ بود تاکید بر سیاستی خارجی داشت که بطور بارزی شبیه انزواجوئی درخشان بریتانیا باشد.

نظرات او که هنوز از جذابیت و حمایت گروههای مختلف مردم آمریکا برخوردار است در چکیدهٔ شماره ۱-۶ آمده است. بوکانان همچنین هشدار داد که «ما باید نسبت به مجموعه تفکر طرفداران امور بین المللی نگاهی بی‌تفاوت داشته..... و هرگز برای ایده های جدید که وقوفی نسبت به آنها نداریم ثروت و قدرت آمریکا را متوجه قضایا و جهادهایی نسازیم که ربطی با منافع ملی ایالات متحده ندارند یا ارتباطشان کم است.» تعیین «منافع واقعی ملی» ایالات متحده بهرحال موضوعی مورد اختلاف است - بخصوص در اوضاع واحوالی که، همانطور که تئوریسینهای ساختاری ادعا می‌کنند، سایرین در جستجوی متوازن کردن قدرت ایالات متحده هستند.

چکیده شماره ۱- ۶

تجویز "نخست آمریکا" برای انزواجوئی شکوهمند

● در عقب نشینیِ کلیِ سربازان ایالات متحده از اروپا [باید عقب نشینی مسکو دنبال شود]... زمانی که ارتش سرخ بخانه برگشت، دلیل نگهداری ارتش آمریکائی در اروپا ناپدید می‌گردد... اینک زمانی است که اروپا سربازانی برای دفاع خودش به خدمت بگیرد.

● هنوز بزرگترین کشور داد و ستد کننده در روی زمین، ایالات متحده برای رفاهش وابسته به آزادی دریاها است... یک قاره جزیره‌أی، آمریکا باید از تفوق اقتصادی و تکنولوژیک استفاده کند تا برای همیشه ملکهٔ دریاها باقی بماند، اول در قدرت هوائی، اول در فضا»

---

[1] Hamby

• این نیمکره ماست، و دکترین مونرو باید بار دیگر بصورت پایه سیاست خارجی ایالات متحده درآید.

• ما در نظر نداریم که به جنگ زمینی دیگری در آسیا دست بزنیم، هیچ منفعت حیاتی آن را توجیه نمی‌کند، مردم ما اجازه آن را نخواهند داد... اگر مجبور به مداخله شویم می‌توانیم آن رااز طریق نیروی دریائی و هوائی عملی سازیم، بدون اینکه هزاران سرباز نیروی زمینی و تفگندار دریائی کشته شوند. اینک زمانی است که ما باید شبکه جهانی «تله های انفجاری» را که در خاک خارجیان بمنظور کشاندن ایالات متحده به جنگهای سایر کشورها تعبیه شده و نیز حمایت از تعهدات و معاهداتی که قبل از تولد این نسل از سربازان آمریکائی امضاء گردیده، خنثی کنیم.

"ما نمی‌توانیم برای همیشه دفاع از کشورهای ثروتمندی را بعهده بگیریم که از دفاع خودشان امتناع می ورزند. ما نمی‌توانیم تزریق بی پایان خون حیات کاپیتالیسم آمریکا را به کشورهای فقیر و لاشه های اقتصادی سوسیالیسم، بدون وقفه تا آستانه مرگ اجازه دهیم، کمک خارجی فکری است که زمانش بسر آمده است.

منبع: پاتریک بوکانان. «نخست آمریکا – و دوم و سوم» مجله منفعت ملی شماره ۱۹ (بهار ۱۹۹۰) ص ۸۱-۷۹

والتز (۱۹۹۳) ادعا می‌کند که مثلاً، «طی یک دهه [چین] در ردیف قدرتهای بزرگ خواهد بود» و اینکه قابلیتهای قدرت نمائیش بسرعت رو به رشد خواهد رفت. وی استدلال می‌کند که ایالات متحده برای متعادل ساختن این قدرت روبه رشد باید نیروهایش را با ژاپن متحد سازد. «آمریکا با کاهش نیروها، مردمی خسته از جنگ سرد، و مشکلات متعددی که در داخل کشور مورد غفلت قرار گرفته، نمی‌تواند امیدوار به توازن بخشیدن به قدرت اقتصادی نظامی رو به رشد کشوری با ۱/۲ بیلیون نفر باشد در حالیکه به منافع امنیتی دیگران نیز باید برسد. مگر اینکه ژاپن به قدرت رو به رشد چین پاسخ دهد، چین بر منطقه خودش مسلط خواهد شد و در ماورای آن نیز صاحب نفوذ خواهد بود.

دو جانبه گرایی

همانند یک جانبه گرایی، دو جانبه گرایی نیز می‌تواند اشکال متعددی بخود بگیرد، از جمله اینکه تضمینات امنیتی ایالات متحده طی جنگ سرد چندین کشور آسیایی را در برگرفت و «رابطه ویژه» قدیمی بین ایالات متحده و بریتانیا نیز مداومت یافت.

موافقتنامه امنیتی دو جانبه بین ایالات متحده و ژاپن که از سالهای ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ آغاز شد، همچنان برای مدتها کانون پیوندهای امنیتی ایالات متحده با خاور دور خواهد ماند. همانطور که یکی از نویسندگان نوشت:"ایالات متحده و ژاپن پرهیز دارند از اینکه سئوالاتی جدی درباره عهدنامه دو جانبه دفاعی کهنه شان مطرح شود... از ترس اینکه ثبات شکننده بهم بریزد و شعله آتش یک مسابقه تسلیحاتی رادر سراسر منطقه برافروزد» (روگی[1] ۱۹۹۲؛ همچنین نگاه کنید به جانسون وکین، ۱۹۹۵). معذلک هنوز، منطق واقعگرائی ساختاری به این نتیجه رهنمون می‌کند، همانطور که قبلاً ذکر شد، که بستگی ژاپن به ایالات متحده برای امور امنیتی دیری نخواهد پائید.

> وقتیکه هر دولت آمریکائی زمام امور را بدست می‌گیرد دوره اش را با تجدید ارزیابی سیاستهای موجود شروع می‌کند...، وقتیکه مقابله بر سر مسائل اقتصادی بصورت قاعده در می آید تا استثنا، دشوار است که استدلال نمود که منافع سیاست خارجی آمریکا و ژاپن هرگز نمی‌تواند متفاوت باشد......
>
> ژاپن در آینده نزدیک مواجه با جمعیت کهن سال و اقتصادی ایستا می‌باشد، لذا ممکن است تصمیم بگیرد که از تفوق تکنولوژیک و استراتژیکش بهره بگیرد، قبل از اینکه چین بعنوان یک ابر قدرت ظهور کند و روسیه قدرتش را بازیابد، سپس ممکن است متوسل به آن مساوی کننده بزرگ، تکنولوژی هسته‌ای شود. (کیسنجر ۲۸-۸۷۷ و a ۱۹۹۴).

ایالات متحده، روسیه رادر پناه خود گرفته است، بهدف داشتن روابطی ویژه که، در نظر برخی، شدیداً وابسته به بقای برخی از رهبران آن کشور است و منافع ایالات متحده را در سایر کشورهای شوروی سابق مورد غفلت قرار می دهد. نزدیکی ایالات متحده – روسیه ممکن است در جهت مقابله با چالشهای جهان چند قطبی امتیازاتی داشته باشد (کگلی و ریموند ۱۹۹۴)، ولی امکان بقای روسیه بعنوان یک کشور دمکراتیک و کاپتالیست به هیچ وسیله قابل تخمین نیست. دمکراسی روسیه شکننده، اصلاحات اقتصادیش قابل برگشت است، و چالشهای داخلی اش – از ناسیونالیسم قومی‌گرفته تا جنایتکاری سازمان یافته – بسیار قوی است. از اینروی ما باید بیاد آوریم که با شروع تغییر ساختاری در یک واحد سیستم، علل ساختاری در سطح واحد بر هم تأثیر متقابل می‌گذارند تا تغییر سیستم بوجودآید. (والتز ۱۹۹۳). تغییر بعدی در روسیه ممکن است تهدید امنیتی مجددی را نسبت به ایالات متحده ایجاد نماید.

بریتانیا و ایالات متحده برای دهه ها از «رابطه ویژه» برخوردار بوده اند. چون اروپا در صدد ادغام سیاسی و اقتصادی است، و چون رهبران بریتانیا، اغلب از روی بی‌میلی و به آرامی به این نتیجه می رسند که آینده شان با اروپا پیوند خورده است، رابطه ویژه بین بریتانیا و

---

[1] Ruggie

خویشاوندان آمریکای شمالی‌اش آسیب خواهد دید[پنج]. از اینروی ایالات متحده درخواهد یافت که بریتانیا بطور فزاینده‌ای مشغول و درگیر متعادل ساختن قدرت ایالات متحده است تا پیوستن به آن، چنانکه عرف تاریخی بریتانیا بوده است.

چند جانبه گرایی

تجلی اصول عقاید آرمانگرایانه تا حدود زیادی بخشی از میراث آمریکائی است، در تمامی قرن بیستم چند جانبه گرائی عنصر مرکزی سیاست خارجی آمریکا بوده است. ایالات متحده معمار اصلی **جامعه ملل و ملل متحد** بود، که هر دو ابزاری جهت تامین صلح و امنیت جهانی محسوب می‌شوند. علاوه بر آن مبتکر راههای چند جانبه بسوی رفاه جهانی، عامل مؤثر اولیه در ایجاد ترتیبات امنیتی چند جانبه در اروپا، آسیا، نیمکره غربی و اقیانوس آرام جنوبی بوده است. (همچنین باید خاطرنشان کرد که بطور همزمان نیز منطق موازنه قوا را دنبال می‌کرده است). و مجری اصلی هنجارهای جهانی درکره، و چهل سال بعدتر در کویت بود. در هر یک از موارد مذکور چند جانبه گرایی بمعنی مشارکت بیش از سه یا چند کشور بطور دسته جمعی است، غرض آن که چند جانبه گرایی «شکلی سازمان یافته است که روابط میان سه یا چند دولت را براساس اصول عام رفتار هماهنگ می‌نماید – یعنی، اصولی که رفتار مناسب برای گروهی از اقدامات را صرفنظر از منافع خاص طرفها یا خواستارهای استراتژیک مشخص می سازد که ممکن است در هر رخداد خاص دنبال گردد» (روگی ۱۹۹۲). در مورد **جامعه ملل و ملل متحد**، اصل امنیت دسته جمعی بمعنای اینست که «دولتها نسبت به تجاوز از جانب هرکس و هر هنگام که باشد پاسخ خواهند داد – صرفنظر از اینکه موردی خاص، با تمایل یا عدم تمایل فردی شان منطبق باشد». به عبارت دیگر در یک طرح امنیت دسته جمعی، دولتها به گونه ای رفتار می‌کنند که گوئی صلح غیرقابل تفکیک است و لازمست که چنین نیز باشد» (روگی ۱۹۹۲؛ همچنین نگاه کنید به کلود ۱۹۷۱).

واکنش اعضای ملل متحد به تهاجم عراق به کویت در ۱۹۹۰، نخستین نمونه عملی امنیت جمعی است – در واقع این تنها نمونه از زمان تاسیس سازمان ملل متحد است[شش] شورای امنیت ملل متحد استفاده از زور علیه عراق راتصویب کرد، چون هیچ یک از اعضای دائم از حق وتو استفاده نکردند. این دقیقاً آن چیزی بود که بینانگذاران سازمان در ذهن خود داشتند – یعنی که ملل متحد نباید علیه نقض صلح یا عمل تجاوز مبادرت به اقدامی نمایند مگر اینکه تمامی قدرتهای بزرگ با آن موافق باشند (کلود ۱۹۷۱). پایان جنگ سرد این امر راممکن ساخت،چون اتحاد شوروی رهبری ایالات متحده را در موقعیتی که برای منافع آمریکا

حساس بود، پذیرفت. بهرحال معدودی از تحلیلگران معتقدند که شرایطی که جامعه بین المللی رابـه اقدام در این خصوص واداشت می‌تواند در جای دیگری نیز تکرار گردد. «در حقیقت، تکیه بـر [جـنگ] خلـیج فـارس به عنوان مثالی در خصوص نیاز به امنیت دسته جمعی نشانه ای از ضـعف ایـن مـورد می‌باشد تا قوت آن. غیرممکن است که به منازعه منطقه ای دیگری با چنین تـبعات بالقوه وسیع برای ایالات متحده اشاره کرد. زیرا، هجوم عراق به کویت واکنشی منحصر و فقـط یکـباره رامـی طلبـید» (باندو ۱۹۹۳ – ۱۹۹۲). اگر ایالات متحده رهبری در حفظ نظم و ثبات جهانی را درگذار به یک جهان چند قطبی بعهده نگیرد، چه کسی اینکار را خواهد کرد؟

مفـید بـودن امنیـت جمعـی در مواجهه با تهدیدات بین المللی نسبت به صلح و امنیت قـابل تـردید اسـت، بخصـوص هنگامـیکه بخواهـیم آن را در مـورد خشونت های داخلی که در سـالهای ۱۹۹۰ بـه کرات بوقوع پیوسته اعمال نمائیم، خشونهائی که دولت کلینتون را از همان آغـاز بسـتوه درآورد. «خویشـتنداری» نهایـتاً جایگزین «قاطعیت» میشود همانطور که در مورد مشـارکت ایـالات مـتحده در عملـیات حفـظ صـلح سـازمان ملـل متحد و بطور خاص در مورد عملـیات اجـرای صـلح اتفـاق افتاد(هفت). علاوه بر آن کنگرهٔ تحت نفوذ جمهوریخواهان قانونی را تحـت بررسـی قـرار داد کـه شدیداً هزینه های وزارت دفاع را جهت عملیات ملل متحد محدود می‌ساخت، سرنوشت آینده امنیت جمعی نامعلوم می‌باشد.

نـاتو تا مدتها به صورت سدی چند جانبه علیه تجاوزات به اروپای غربی بکار رفت. توافق دفاعـی چند جانبه ای که خودِ موجودیتش مبتنی بر وجود دشمنی خارجی بود؛ بهرحال، پایان جـنگ سرد ضرورتاً سئوالاتی را درباره مفید بودن آن مطرح می سازد. چند کشور اروپای شرقی خواهـان عضویت در اتحادیه بودند ولی ناتو عضویت فوری آنانرا منتفی دانست[1]. ناتو در عوض – و شـاید بـرای جلوگیری از نابودی ظاهراً اجتناب ناپذیرش – در ۱۹۹۱ دست به ایجاد **شورای همکـاری اتلانتـیک شـمالی** (NACC) زد، انجمنی که کشورهای کمونیست سابق نیز بدان دعـوت شـدند بمـنظور ارتقـاء گفـتگو با اعضای **ناتو** درباره مسائل امنیتی مشترک. بر پایه ایده هائـی که ابتدا در دوران ریاست جمهوری بوش عرضه شد، ایالات متحده سه سال بعد آن پروژه را تحـت عـنوان **«مشارکت برای صلح»** را مطـرح ساخت که مبتنی بر همکاری نظامی **ناتو** با دولتهای اروپائی غیر ناتو بود، ولی در حالیکه برنامه **مشارکت برای صلح** پیش بینی میکرد که دولـتهای سابق عضو **پیمان ورشو** همراه با **ناتو** در فعالیتهای نظامی گسترده ای شرکت نمایند – شـامل تمرینات نظامی و برنامه ریزی نظامی مشترک، فعالیتهای پاسداری از صلح، و مدیریت

---

۱ ناتو عضویت برخی کشورهای اروپای شرقی را طی ترتیباتی بعداً پذیرفت علیرغم مخالفت روسیه.

بحران – این برنامه بهرحال تضمینات امنیتی برای دولتهای غیر عضو ناتو یا عضویت خود بخودی در تاریخ معینی را پیش بینی نکرد(هشت).

حساسیت نسبت به ملاحظات امنیتی روسیه همراه با ترس از تجدید تهدید امنیتی آن نسبت به غرب به مباحثات درباره آینده ناتو جانی تازه بخشید. برنامه **مشارکت برای صلح** روسیه را همطراز با سایر کشورهای سابق اتحاد شوروی و پیمان ورشو ساخت که خواهان عضویت کامل در اتحادیه بودند؛ روسیه سال بعد در ژوئن ۱۹۹۴ به برنامه پیوست و تعهدش را یکسال بعد مجدداً تایید نمود. معذلک، روند نزدیکی بین **ناتو** و دشمنان سابقش هنوز تکمیل نشده است. سناتور سام نان، رئیس کمیته متنفذ سنا درباره نیروهای مسلح، در خصوص برنامه **مشارکت برای صلح** گفت، «روزی که ناتو روسیه را بعضویت خود درآورد روزی است که دیگر به **ناتو** بعنوان اتحادیه ای برپایه تهدید امنیتی نیازی نیست. یک روسیه **با** ثبات، دمکراتیک و دارای اقتصاد بازار که در محدوده فرائض حقوق بین الملل رفتار کند و به مرزهای همسایگانش احترام بگذارد ضرورت وجود ناتو را آنطور که مورد شناخت بود منتفی می سازد» از اینروی چهارچوب **مشارکت برای صلح** احتمالاً گامی در راه تغییر شکل دادن چهارچوب امنیت اروپا و نقش آمریکا در آن خواهد بود، نه نقطه پایانی آن (نگاه کنید به کاپچان[1] ۱۹۹۴). در عین حال، تئوریسینهای ساختاری امیدواری اندکی به حضور دراز مدت ایالات متحده در اروپا دارند.

> اروپا و روسیه ممکن است برای زمانی به **ناتو** و به حضور **آمریکا** در اروپای غربی به عنوان نیروی ثبات بخش در زمان تحول و تغییر شدید بنگرند. در مدت کوتاه و بطور موقتی، تداوم ناتو ممکن است به مصلحت باشد. در دراز مدت، چنین نخواهد بود. حضورنیروهای آمریکائی در سطحی بالاتر از سطح عادی بتدریج برای دولتهای اروپائی حساسیت برانگیز خواهد شد، چه دیگر امنیتشان در معرض تهدید قرار ندارد، و تحمیلی بر آمریکاست که در جهانی که بتدریج از لحاظ سیاسی و اقتصادی و کمتر از لحاظ نظامی برایش رقابت آمیز می‌شود وارد عمل شود (والتز ۷۵ , ۱۹۹۳)

صرفنظر از عضویت در **ناتو**، چگونه ممکن است که روسیه را در جهانی که رو به چند قطبی شدن دارد وارد هیات مدیره ساخت؟ برخی پیدایش هماهنگی جدید بین دولتها را بعنوان مکانیسم مشاوره نزدیک بین مسکو و واشنگتن پیش بینی می‌کنند (میولر[2] ۱۹۹۰؛ روزکرانس[3] ۱۹۹۴) قیاس تاریخی در این باره کنسرت اروپاست، که متعاقب کنگره وین در ۱۸۱۵ به وسیله ای جهت همکاری قدرتهای بزرگ درآمد. بهرحال بعد از یک دهه توفیق در

---

[1] Kupchan
[2] Mueller
[3] Rosecrance

جلوگیری از جنگ، قادر به جلوگیری از بروز جنگ کریمه در ۱۸۵۴ نشد و بطور کلی در سالهای بعد از آن نیز غیرمؤثر بود تا اینکه نهایتاً کنسرت اروپا به نظامهای اتحاد قطبی تجزیه گردید. جنگ جهانی اول نتیجه آن بود، و این موجبی است برای نگرانی که هزاره جدید را پیش رو داریم.

اگر جمود و انعطاف ناپذیری تهدیدی نسبت به یک نظام هماهنگ مؤثر باشد، دشمن ساختن قدرتهای کوچکتر نیز تهدید دیگری است. آنها تحت سیستمی که قدرتهای بزرگ مدافع وضع موجودند و تصمیماتشان بسود خودشان است نه دیگران، در رنج می‌باشند. «این امر نه تنها نارضایتی را تحریک می‌نماید بلکه نیز شرایطی ایجاد می‌کند که تحت آن اختلاف بین بهره‌مندان و زیانمندان بالا می‌گیرد» (کلگی و ریموند ۱۹۹۴).

برخی از پژوهشگران پیشنهاد کرده اند که یک سیستم امنیت دسته جمعی کنسرت پایه Concert based Collective security ممکن است فاقد ضعفهای سیستم کنسرت باشد که صرفاً مبتنی بر همراهی قدرتهای بزرگ بود. در چنین سیستمی قدرتهای بزرگ به ایفای نقش رهبری خود ادامه میدهند، اما رفتارشان را در سیستم امنیت جمعی با نظرات و خواسته قدرتهای متوسط و کوچک در خصوص مسائل مورد بررسی متناسب خواهند کرد. و این در صورتی است که موضوع مورد بحث مؤثر بر منافعشان باشد و یا اینکه در آن زمینه صاحب تخصص و مهارتی باشند». (کگلی و ریموند ۱۹۹۴؛ نگاه کنید همچنین به کلگی و ریموند ۱۹۹۵).

سازمان امنیت و همکاری در اروپا (OSCE) تا حدودی مشابهت دارد به سیستم امنیتی کنسرت پایه، این سازمان که در زمان تشنج زدائی بین آمریکا و شوروی بوجود آمد، به صورت چهارچوبه ای نهادی برای توافقات ۱۹۷۵ هلسینکی در آمد که ترویج رعایت حقوق بشر در تمامی اروپا را مورد نظر داشت[نه]. امروز OSCE و دولتهای شرکت کننده اش مفهوم وسیعی از امنیت را قبول کرده اند که مستقیماً صلح و سعادت را با رعایت حقوق بشر مرتبط می داند. اگرچه OSCE از اینکه دارای دبیر خانه ای دائمی و یک مرکز جلوگیری از منازعه است مباهی می‌باشد ولی این سازمان، همانند **ناتو و اتحادیه اروپا**، ناتوان از تامین صلح در سراسر اروپا بوده است، مثلاً در یوگوسلاوی سابق. بدین جهت آینده اش نیز در معرض تردید است.

مسائل غامض در باب نقش ایالات متحده در اروپای جدید و سایر جاها حل نشده باقی است – بیشتر بدین خاطر که مشکلات مذکور در اوضاع واحوال و جاهای نامشخص (شاید هم ناامن) روی می دهد. همچنانکه تجربه یوگوسلاوی بروشنی نشان داد، یک آینده چند قطبی غیر محتمل است که آینده صلح آمیزی باشد. دلیل آن «تا حدودی اساسی است - تا زمانیکه

تـنها دو قـدرت بـزرگ وجـود داشـت، مانـند دو کشـتی جنگی بزرگ که با احتیاط و وقار دور یکدیگـر مـی چرخـیدند، مقابلـه‌هـا -- یـا برخوردها – سهلتر قابل اجتناب بود. اینک باتوجه به شـلوغی زیاد دریاچه جهانی با کشتی‌هائی از اندازه‌های گوناگون، که با جاه‌طلبی‌های مختلف به حرکـت درآمـده و هدایتشـان بـه دسـت فرماندهانـی اسـت کـه از درجـات مختلفی از مهارت بـرخوردارند، موجـبات برخورد و تصادم بسیار بیشتر شده است» (هاوس[1] ۱۹۸۹). از نظر برخی ایـن خـود موجبـی اسـت برای عقب نشینی آمریکا نه رهبریش. برای دیگران عکس آن درست است.

دنیای جنوب در نظم نوین جهانی

در پایـان جـنگ جهانـی دوم، در ۱۹۴۵، معـدودی کمـتر از شصـت کشـور مستقل به عضویت ملل متحد جدید درآمدند، که به خاطر پیروزی متفقین در جنگ علیه دول محور نامزد شـدند. پـنجاه سـال بعـد بـیش از سه برابر آن تعداد، صاحب کرسی در سازمان جهانی هستند. برخـی از این کشورها حاصل انحلال اتحاد شوروی بوده، ولی بیشتر دولتهای دیگر در پایان عمر امـپراتوریها: سـرزمینهای مسـتعمره بریتانیا، فرانسه، بلژیک، هلند، اسپانیا، و پرتقال در آفریقا و آسـیا بوجود آمدند که از سالهای ۱۴۰۰ ضمیمه امپراتوریها شده بودند، بخصوص در دورانی که مـوج خبیـثانه امپریالیسـم - در اواخـر قـرن نوزدهـم - سراسر جهان را در نوردیده بود. تجربه اسـتعماری معـرف چـیزی اسـت که امروز عمدتاً بعنوان کشورهای در حال رشد یا جهان سوم خوانده می‌شود.

مفهـوم **جهـان سـوم** نخسـت بـه مـنظور تمایز بین تعداد رو به تزاید کشورهای تازه اسـتقلال یافـته، بـا کشـورهایی کـه قبلاً خود را با غرب یا شرق در **مبارزه جنگ سرد** مرتبط سـاخته بودنـد، بکـار رفـت، ولـی بزودی این واژه بیشتر مفهومی اقتصادی را بخود گرفت (برگر ۱۹۹۴؛ وولـف – فیلیـپ ۱۹۸۷). **کشـورهای غـیر مـتعهد** آنهائی بودند که مصمم شدند در مبارزه **جنگ سرد** مسیر بیطرفی را پیش گیرند، در حالیکه واژه «جهان سوم» گروه وسیعتری را دربـر می‌گرفت، از جمله، بسیاری کشورهای آمریکای لاتین که متحد با ایالات متحده بودند. در مقایسـه بـا ملـتهای صنعتی غرب (جهان اول) جهان سوم از لحاظ رشد اقتصادی و یا دیگر اشـکال پیشـرفت بـه شـکل و درجـه ای از توسعه اقتصادی که در اروپای غربی و شمال آمریکا تجـربه شده بود دست نیافته بود. در این مفهوم، جهان دوم مرکب از اتحاد شوروی و متحدانش و سـایر جوامـع کمونیستی بود. برای اینها، تعهد به اقدامات اقتصادی برنامه ریزی شده تا اتکای

---

[1] House

به نیروی بازار جهت تصمیم گیری عرضه و تقاضای کالاها و خدمات، از خصوصیات قابل تمایز بود.

«جهان سوم» کماکان به عنوان مفهومی به کار می‌رود که مرتبط به گسلی در تجربیات توسعه جهان اول و عملاً هر تجربه دیگری است، ولی این مفهوم همچنین علامت جنگ سرد را با خود همراه دارد که به دشواری می‌توان آن را بدور انداخت. مثلاً، همه **آسیای مرکزی** که زمانی بخشی از اتحاد شوروی بود- قزاقستان، قرقیزستان، تاجیکستان، ترکمنستان، و اوزبکستان – را می‌توان تنها با این واژه ها توصیف نمود. حتی روسیه خودش تقریباً خصوصیات مشترک بیشتری با جهان سوم دارد تا با جهان نخست. بهرحال چنانچه بخواهیم استفاده از این واژه را ادامه دهیم با این مخاطره مواجه می‌شویم که نتوانیم نشان دهیم چگونه دورنمای ژئو اقتصادی از هنگام پایان **جنگ سرد** تغییر یافته است.

حتی چین کمونیست، رهبری در میان نهضت عدم تعهد و با نشانه های اقتصادی که بوضوح آن را از جهان نخست مشخص می سازد، بطور فزاینده ای به نیروهای بازار اجازه میدهد که شکل فعالیتهای اقتصادیش را تعیین نمایند. نتیجه اینکه: چین یکی از سریع ترین رشدهای اقتصادی را در جهان دارد.

دنیای جنوب مفهومی است که مرجحاً برای تمایز بقیه جهان از کشورهای جهان نخست –که اینک بطوری خاص از آن بعنوان دنیای شمال نام برده می‌شود، به کار می‌رود.مثل همیشه قراردادن برخی کشورها در این مجموعه گاهی مشکل است. روسیه نمونه‌ای آشکار از این مورد است و همچنین اقتصادهای در حال ظهور متکی به بازار در اروپای شرقی. معذلک هنوز، مجموعهٔ خصوصیاتی ویژه همراه با چهار بعد ممیزه شمال از جنوب عبارت از: سیاست، تکنولوژی، ثروت و جمعیت می‌باشد.

ملتهای متشکله دنیای شمال دمکراتیک هستند، از لحاظ تکنولوژی مبدع می‌باشند، ثروتمند و مسن هستند، آهنگ رشد جمعیتشان معادل صفر است. در دنیای جنوب نیز بعضی از ملتها برخی از خصوصیات مذکور را دارا هستند ولی نه تمامی آنها را. عربستان سعودی ثروتمند است ولی دمکراتیک نیست؛ چین از لحاظ تکنولوژی مبدع است ولی ثروتمند نیست؛ هند دمکراتیک است ولی بار سنگین جمعیت زیاد و رو به رشد را تحمل می‌کند؛ سنگاپور هم ثروتمند است و هم از نظر تکنولوژی مبدع، بطور نسبی نیز رشد جمعیت اندکی دارد، ولی دمکراتیک نیست. ورای این نمونه‌ها کشورهای زیادی هستند که نه دمکراتیک می‌باشند و نه مبدع تکنولوژی، یا ثروتمند، اما جمعیتشان نشان از رشد بسیار بالائی دارد که شدیداً محدودیتی بر نظامهایشان می‌گذارد که هم اینک بیش از حد بر نظامهای اجتماعی و

اکولوژیکشان فشار وارد آمده است و بر ظرفیت اندک منابع اقتصادی و سیاسی که بتواند با چالش هم سنگ باشد. بیشتر اینها ولی البته نه همه شان در آفریقای جنوب صحرا هستند.

چندین پژوهشگر بر آن شده اند که تفاوتهای بین شمال و جنوب را باتوجه به نظم (بی‌نظمی) نوین جهانی تعیین و در ماورای آن، مشترکات و وجوه افتراق میان ملتهای دنیای جنوب را مشخص نمایند. چکیده شماره ۶ عصاره برخی از عقاید آنها و تا حدود قابل ملاحظه ای نظر کلی شان را منعکس می‌نماید.

تصور آنست که در دنیائی عمدتاً منقسم، ایالات متحده و نزدیکترین دوستان دمکراتش، متحدان سیاسی اش، و شرکای اقتصادیش را در یک سوی خط جدائی می‌گذارد که آنها را از بیشتر کشورهای جهان جدا می‌سازد. از اینروی ایالات متحده تنها ابر قدرت باقیمانده، با چالشهائی مواجه می‌شود که برای مقابله با آن بسیاری از شیوه‌های معمول سیاست خارجی ناشی از سیاست موازنه قوا، تجویز شده توسط دکترین واقعگرائی سیاسی تا حد زیادی نامتناسب و نامربوط است.

چکیده -۲-۶

خط جدائی: دنیای شمال در برابر دنیای جنوب

"امروز خط جدائی جمعیتی – تکنولوژیک وسیعی در عرض سیاره ما نمایان است. در یک سوی این خط جوامعی هستند که رشد سریعی دارند، جوان هستند، کمبود منابع دارند، فاقد سرمایه و تعلیم نیافته می‌باشند، در سوی دیگر آنهائیکه غنی، از لحاظ تکنولوژی مبدع معذلک از لحاظ جمعیتی نازا، با جمعیت مسن می‌باشند؛ ... بزرگترین چالشی که جامعه جهانی امروز با آن روبروست جلوگیری کردن از آنست که این خط جدائی به یک بحران تکان دهنده جهانی تبدیل شود."

پل کندی (۵-۴- ۱۹۹۴)

"کلید درک نظم واقعی جهان اینست که دنیا را به دو بخش جدا کرد. یک بخش مناطق صلح، ثروت و دمکراسی است. بخش دیگر مناطق آشوب، جنگ و توسعه است..... متاسفانه، فقط ۱۵ درصد جمعیت جهان در مناطق صلح و دمکراسی بسر می‌برند. اغلب مردم اینک در مناطق آشوب و توسعه زندگی می‌کنند، جائیکه فقر، جنگ، ظلم، و هرج و مرج در پی آنست که زندگی‌ها را نابود سازد".

ماکس سینگر و آرون ویلداوسکی (۷-۳- ۱۹۹۳).

«کشـور- ملـتها، قدرتمندترین بازیگران در امور جهانی باقی خواهند ماند، ولی منازعات اصـلی سیاسـت جهانـی بیـن ملتها و گروههای مختلف تمدنها روی خواهد داد. برخورد تمدنها سیاسـت جهانـی را زیـر نفـوذ خواهد گرفت خط جدائی بین تمدنها، خطوط نبرد آینده خواهد بـود.... جهـان تـا حـدود زیـادی توسـط اقدامات متقابل میان هفت یا هشت تمدن عمده شکل خواهـد گرفـت. ایـن تمدنهـا عبارتـند از تمـدن غربـی، کنفوسیوسـی، ژاپنـی، اسلامی، هندو و ارتدوکس اسلاوی، آمریکای لاتین و احتمالاً تمدن آفریقا»

ساموئل پی. هانتینگتون (۲۵-۲۲؛ ۱۹۹۳a)

«آیـنده جهان سوم بطور کلی حکایت ناگواری نیست.... ولی شکستها.... تاحد زیادی بـر توفـیقها غالـب خواهـد بـود .... مشکلات و ناراحتی های جهانی قابلیت آن را دارند که تـبدیل بـه مجموعـه خاصی از نارضایتی و خصومت سیاسی شوند که نظام بین المللی کنونی را بچـالش طلـبد و چـالش ایدئولوژیـک بعدی را بوجود آورد......«برخورد تمدنها» بیشتر بر سر عیسـای مصلوب، کنفوسـیوس یـا محمـد رسـول (ص) نیست، بلکه بر سر توزیع نابرابر قدرت جهانـی، ثـروت، و نفـوذ و فقـدان تصـور تاریخـی احترام نسبت دولتها و ملتهای کوچک توسط دولتهای بزرگتر می‌باشد»

گراهام فولر (۵۴- ۱۴۶ و ۱۹۹۵)

«بعـد از جـنگ سـرد...نظـام بیـن المللـی بوضـوح بـدو گروه (یا لایه) از دولتها تقسیم شـد.....تعییـن مشخصـات دولـتهای **لایـه نخسـت** مشابهت سیاسی و اقتصادیشان است: همه نظامهـای سیاسـی دمکراتـیک دارند (گرچه فرم دمکراسی شان یکسان نیست) و همه در تعهد نسبت به اقتصاد کاپیتالیستی متکی به نیروی بازار سهیم هستند...

«بارزترین مشخصه لایه دوم تنوعشان است.....لایه دوم بخاطر بی ثباتی و خشونت بالقوه یـا واقعـی مشخص می‌شود که در لایه نخست کاملاً ناموجود است. بخشی از این بی‌ثباتی ناشی از خـود رونـد رشـد اسـت، چـون نـیروهای سیاسی و اقتصادی خود را با مدرنیزاسیون منطبق مـی‌سـازند. در همـان حـال،...... ناسیونالیسـم انحصاری...دولت ملتها را تجزیه می‌کند و ترسیم مجدد نقشه سیاسی را در بسیاری از جاها ناگزیر می‌سازد.»

دونالد اسنو (۱۳-۱۱ و ۱۹۹۵)

تقسیم جمعیت شناختی: جمعیت و توسعه

تقسـیم جمعیـت شـناختی عامل محوری در تفاوتهای بین دنیای شمال و دنیای‌جنوب اسـت. هشـتاد درصـدثـروت جهان درشمال متمرکز می‌باشد، در حالیکه هشتاد درصد جمعیت

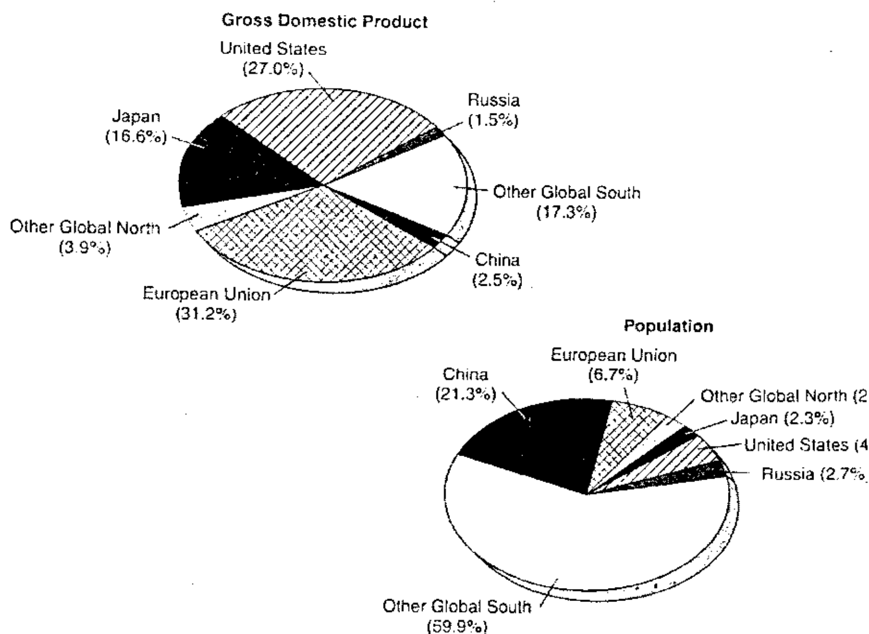
گیتـی در جـنوب می‌باشد (نگاه کنید به جدول۲-۶). توزیع غیرعادلانه ثروت و جمعیت خود را در اختلاف عمیق سطح زندگی نشان می‌دهد، که بطور تقریبی با اختلاف در میزان سرانه تولید ناخـالص داخلـی انـدازه گـیری مـیگردد. همـانطور که در جدول ۳-۶ پیداست. میانگین درآمد سـالانه در ژاپـن شصـت بار بیشتر است از میانگین درآمد در چین، که مأمن بیش از یک پنجم جمعیت ۵/۶ بیلیونی مردم جهان است. و درآمد ایالات متحده بیست برابر بیشتر از درآمد سایر کشورهای متشکله دنیای جنوب است[دد].

این نابرابریها که در بسیاری از موارد دیگر بیشتر چشم گیر است- در آینده وسیعتر می گـردد نـه کمـتر. مـثلاً فرض کنید، که در ۱۸۵۰ نسبت بین درآمدها در جوامع صنعتی اروپای غربـی و بقـیه جهان تقریباً معادل دو به یک برآورد می‌شد (براون ۴۲ و ۱۹۷۲). در سال ۱۹۵۰ شکاف بازتر شده بود معادل ده به یک، و تا سال ۱۹۶۰ به تقریباً پانزده به یک رسید. از ۱۹۵۰، چـون کشـورهای توسـعه یافـته تقریـباً درآمدشان سه برابر شد، آنهائیکه در حاشیه بودند عملاً تغیـیری را تجـربه نکـردند (دورنیـنگ[1] ۱۳۶ و ۱۹۹۰). به این شناخت باید این را نیز افزود که تقریباً همهٔ رشد قابل تصور جمعیت جهان در قرن آتی دردنیای جنوب اتفاق خواهدافتادو واضح است که چرا شکاف بین دنیای غنی ها و دنیای فقیرها وسیعتر می گردد.

حتـی اگـر شمال وجنوب از لحاظ اقتصادی با همین نرخ کنونی، فرضاً ۳ درصد در سال رشـد نمایـند، بطور نسبی نرخ بالاتر رشد جمعیت در جنوب – ۱/۹ درصد در مقابل ۰/۳ درصد در جهان توسعه یافته (لوتز[2] ۴: ۱۹۹۴) - درآمد حاصله را با نرخی سریعتر خواهد بلعید.

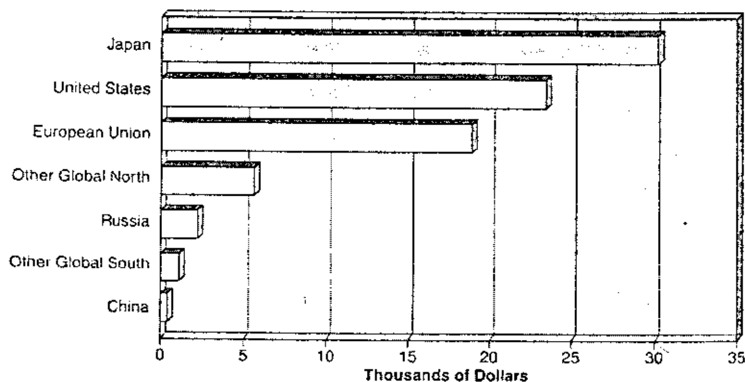
---

[1] Durning
[2] Lutz



جدول ۲-۶ سهم تولید ناخالص جهانی و جمعیت، ۱۹۹۳

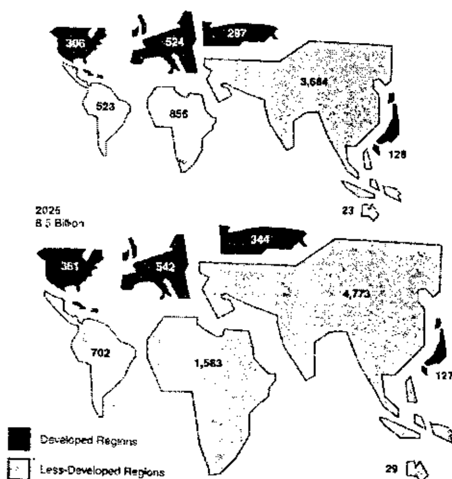
متبع: برگرفته شده از اطلس بانک جهانی ۱۹۹۵ (واشنگتن. دی. سی بانک جهانی، ۱۹۹۴). ص ۹-۱۹،۸-۱۸



جدول ۳-۶ متغیرهای جهانی در میزان سرانه تولید ناخالص داخلی، ۱۹۹۳

منبع: برگرفته شده از اطلس بانک جهانی ۱۹۹۵ (واشنگتن. دی. سی بانک جهانی، ۱۹۹۴). ص ۹-۱۹،۸-۱۸

برآورد می‌شود که جمعیت ۵/۶ بیلیونی جهان به رقم ۶/۲ بیلیون در سال ۲۰۰۰ و به ۵ /۸ بیلیون تا سال ۲۰۲۵ برسد. چنین رشد خیره کننده ای بدون شک بی سابقه است. یک قرن کـامل بطـول انجامـید تـا جمعیت جهان از ۱ بیلیون نفر به ۲ بیلیون برسد، ولی فقط طی یک دهـه یـک بیلـیون آخـری به آن اضافه گردید. در پایان روزی که شما این صفحه را بخوانید، به جمعیـت در حـال شکوفائی جهانی ۲۵۰۰۰۰ نفر دیگر افزوده خواهد شد. علاوه بر آن، همانطور کـه اشـاره شد، تقریباً همه این رشد در دنیای جنوب رخ خواهد داد(نگاه کنید به جدول ۵-۶). به آمریکای لاتین ۱۸۰ میلیون نفر در ربع اول قرن بیست و یکم افزوده میشود به آسیا بیش از یک بیلیون، جمعیت آفریقا تقریباً دو برابر میشود از ۸۶۵ میلیون در سال ۲۰۰۰ به ۱/۶ بیلیون در سال ۲۰۲۰ می‌رسد.



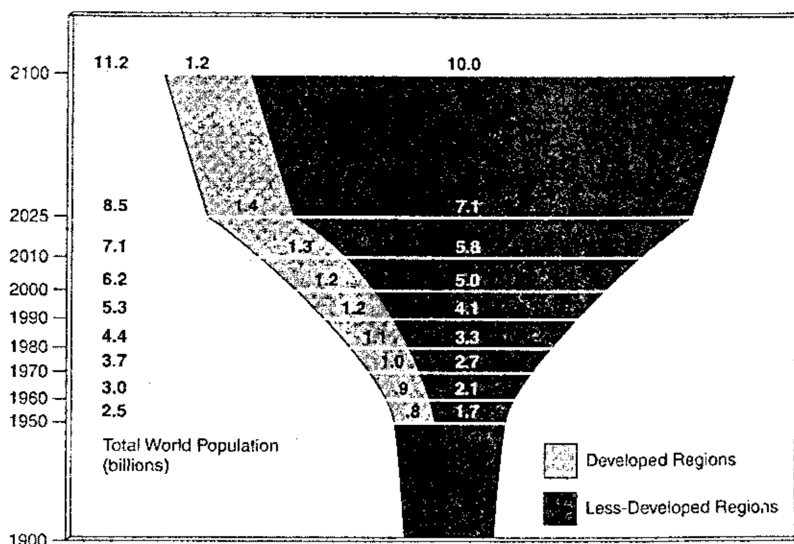
جدول شماره ۴-۶ شکل آینده جمعیت جهان

(ارقام منطقه ای به میلیون دلار است، سایر ارقام به بیلیون دلار)

منبع: جورج دی. موفت، "رشد جهانی جمعیت: چالشهای قرن بیست و یکم"

مجموعه سرفصلها ۳۰۲ (بهار ۱۹۹۴): ۱۵ براساس داده های سازمان ملل متحد

برخی از کشورها در دنیای جنوب از رکود اقتصادی که همراه با افزایش سریع جمعیت است رهایی خواهند یافت. هم اینک کره جنوبی، تایوان، هنگ کنگ، و سنگاپور – به اصطلاح "ببرهای آسیائی" که متعلق به گروه بزرگتر کشورهای تازه صنعتی شده (NICs) می‌باشند – از درآمد سرانه ای قابل مقایسه با بسیاری از کشورهای شمالی بهره مند می‌باشد. سبب اینست که نرخ رشد اقتصادیشان طی مدتی تا پایان سال ۱۹۹۳ (در طیفی از ۵/۳ درصد تا ۸/۱ درصد بود) ناشی از عزمی قوی بمنظور افزایش صادرات جهانی سرعت گرفت (با ایجاد نگرانی فزاینده جهت ایالات متحده، همانطور که در فصل ۷ خواهیم دید) که بسیار بیشتر از نرخ رشد جمعیتشان بود (۰/۷ درصد تا ۱/۲ درصد) که برآیند آن صعود سطح زندگی بود(یازده).



جدول شماره ۵-۶ رشد جمعیت جهان ۲۱۰۰-۱۹۵۰

منبع: جورج دی. موفت، "رشد جهانی جمعیت: چالشهای قرن بیست و یکم"

بهرحال اغلب کشورهای دنیا جنوب آینده بسیار متفاوتی را تجربه خواهند کرد. در نمودار ۳-۶ سایر کشورهای دنیای جنوب، شامل چهل و پنج کشور است که توسط ملل متحد بعنوان کشورهای کمتر توسعه یافته، از مجموعه کشورهای در حال رشد معرفی شده اند. این گروه میزان درآمد سالانه شان (GDP) فقط در رقم ۴۳۳ دلار قرار دارد، میانگین نرخ رشد اقتصادیشان در سالهای ۱۹۹۳ – ۱۹۸۵ کمتر از یک دهم ۱ درصد بود، معذلک نرخ رشد جمعیتشان (در ۱۹۹۴) متجاوز از ۲/۸ درصدبود – بسیار زیادتر از میانگین جهانی ۱/۶ درصد.

این بدان معنی است که جمعیت کشورهای کمتر توسعه یافتهٔ جهان در ظرف فقط بیست و پنج سال دو برابر می گردد(دوازده). از طرف دیگر، جمعیت سنگاپور تقریباً شصت سال طول می کشد که بدو برابر برسد. و جمعیت جهانِ قبلاً توسعه یافته بیشتر از دو و نیم قرن طول می کشد تا دو برابر شود.

ارقام رشد جمعیت در بیان اختلاف تجارب اقتصادی کشورها در جهان امروز و مسیرشان در آینده جایگاه عمده ای را دارد. تفاوتهای مربوط به تاریخ، سیاست، اقتصاد، و فرهنگ مستقلاً نقشی را ایفا می‌کنند و نیز در ترکیب با هم و به شیوههای پیچیده‌ای که بعضاً به سختی قابل درک می‌باشند. بهرحال بسیار واضح است که رشد فزایندهٔ جهانی جمعیت چالشهائی را فراروی امنیت جهانی و ملی قرار می‌دهد که بر تمامی ساکنان گیتی اثر خواهد گذاشت. همانطور که جان ای. اشتاینبرنر[1] (۱۹۹۵) مدیر برنامه های مطالعات سیاست خارجی انستیتوی بروکینگز[2] بدرستی پیش‌بینی کرد،"هم میزان و هم ترکیب این غلیان جمعیت عواقب و نتایج شدیدی خواهد داشت که نه تنها بر مفاهیم امنیت بین المللی تأثیر بلکه حتی غلبه خواهد کرد". در اینجا ما فقط معدودی از تأثیرات وابسته به رشد جمعیت را مورد ملاحظه قرار می دهیم که بر محیط خارجی که منبع سیاست خارجی آمریکاست اثر می‌گذارند.

جمعیت و محیط زیست: چالش و پاسخ

گرسنگی دقیقاً وابستگی با فقر و رشد جمعیت دارد. دو قرن قبل کشیش توماس مالتوس پیش بینی کرد که جمعیت جهان نهایتاً از میزان ظرفیت تولید غذای جهان فزونی می‌گیرد به نحوی که تأمین خوراک جمعیت دشوار گردد. البته آن پیش بینی، بخاطر افزایش بی سابقه در تولید کشاورزی – بخصوص از زمان جنگ جهانی دوم بوقوع نپیوست. معذلک هنوز، نیل به امنیت غذائی ملی و جهانی مساله‌ای غامض باقیمانده است. تولید جهانی غذا در سطح گیتی بسیار وافر است (اگرچه موتورمحرکه رشد کاستی گرفته است [براون ۱۹۹۴]، ولی این تولیدات به آنهائی نمی‌رسد که شدیدا نیازمندند.

بسیاری افراد استطاعت خرید مواد غذائی را ندارند زیرا فاقد درآمد لازم بوده و فرصت اشتغال ندارند. سیاست و منازعه داخلی نیز مانع از توانائی برخی جهت تحصیل مواد غذائی کافی می گردد. این واقعیت ایالات متحده را واداشت که دست به مداخله بشر دوستانه اش در سومالی در اواخر ۱۹۹۲ بزند. ناکافی بودن مواد غذائی و فقر توامان هستند. امروز، تعداد زیادی

---

1 John D. Steinbruner

2 Brookings Institutio.n's Foreign Policy Studies

بـه حـد یک پنجم ساکنان کره ارض در شرایط **فقر مطلق** زندگی می‌کنند، بدون دسترسی به آب سـالم یا غذای کافی، بهداشت، و خدمات پزشکی (گزارش توسعه انسانی ۱۹۹۴، ۳۵-۱۳۴ و ۱۹۹۴).

همچنانکه فقر روستایی و بیکاری گسترش می‌یابد، مردم به ناچار از مناطق روستائی به شـهرها مهاجـرت مـی نمایـند. در ۱۹۵۰ لـندن، نیویورک، وشانگهای تنها شهرهائی با جمعیت بـیش از ده میلـیون نفـر بودنـد. تاپایـان ایـن قرن بیش از دو دوجین شهر به این حد از زیادی جمعیـت خواهـند رسـید — که از این تعداد هم بجز شش شهر بقیه در دنیای جنوب میباشند. لاگـوس، پایتخـت سـابق نـیجریه — کـه امـروز دارای جمعیت ۸ میلیون نفری است در ۱۹۵۰ لاگـوس فقـط ۲۸۰۰۰ نفـر سـکنه داشـت. تا پایان قرن سکنه اش به ۱۳/۵ میلیون نفر خواهد رسید. در۲۰۱۰ جمعیتش ۲۱ میلیون نفر می شود «روند ناآرام فعالیت ریاضی» شهرهائی مانند سـائوپولو، برازیلـیا، بـا ۱۸ میلـیون نفر جمعیت کنونی و آماس نیم میلیون نفری سالانه، خیلی عقـب‌تـر از لاگـوس نخواهـند بـود» (موفیـت ۲۵ و ۱۹۹۴). از آنجا که روند شهری شدن ادامه مـی‌یـابد، اغلب مردم سکنه شهری خواهند شد. «تا سال ۲۰۲۵، چهار بیلیون نفر در کشورهای در حال رشد تحت جمعیت شهری طبقه بندی می‌شوند — معادل کل جمعیت جهان در ۱۹۷۵ - (مـنابع جهـان ۹۵-۱۹۹۴ و ۳۱و ۱۹۹۴) — همـراه با شهری شدن فشار بیشتری بر سیستم هـای کشـاورزی روسـتائی کـه قبلاً دچار اشباع و اتساع شده وارد می‌شود، و فشار برتقاضا برای مـواد غذائـی وارداتـی، نـیاز برای توسعه خدمات اجتماعی و افزایش سرمایه گذاری در زیربنای اجتماعـی و تمامـی ایـنها موجـب بروز مکرر ناآرامی اجتماعی و آشوب سیاسی خواهد شد، چه شهرداریها که قبلاً زیادی مالیات گرفته اند قادر به پاسخگویی نخواهند بود.

مـردم بـه دلائـل مـتعددی بـه شـهرها مهاجـرت می‌کنند، ولی موضوع شغل مهمترین آنهاسـت، و شـغل کم است و باید در پی آن بود، بخصوص در جائیکه نسبت بستگی فرزندان به بزرگسالان در سن کار بالاست. یک نتیجه طبیعی رشد رو به تزاید جمعیت اینست که جمعیت جـوان بـا سـرعت بیشـتری نسـبت به آنهانیکه می میرند رشد می‌کند. این نیز به نوبه خود بار سـنگینی بـردوش خدمـات عمومـی‌خواهـد بود، بخصوص نظام آموزشی، و مشوق مصرف فوری مـنابع اقتصـادی مـیگردد تـا اینکه مشوق سرمایه گذاری جهت ترویج رشد اقتصادی آتی باشد. چـون تقاضـا بـرای مشـاغل جدیـد، مسـکن، و سـایر نیازهای انسانی مضاعف می‌شود، بهرحال، منابعـی کـه بـاید تامیـن کنـنده تقاضـا باشـد تکافوی تقاضا را نمی‌کند و نوعاً کمیاب و ناکافی هستند.

افراد بیکار در وطن، بویژه جوانان، تشویق به مهاجرت می‌شوند. **سازمان بین المللی کار** برآورد می‌نماید که ۳۵۰ میلیون شغل جدید، باید طی سالهای ۱۹۹۰ فقط در دنیای جنوب ایجاد گردد (موفت ۱۸ و ۱۹۹۴)

قصور در این امر بمنزله آنست که فشار بسوی خارج اجتناب ناپذیر است. در هیچ کجا ارتباط بین فشار جمعیت در جنوب و عواقب اجتماعی و سیاسیشان در شمال مشخصتر از مورد اشتغال نیست. ایالات متحده بخصوص درباره مکزیک نگران است چه مهاجرت غیرقانونی هم اینک یک مشکل ملی است. بدون رشد اقتصادی و انتظار یک زندگی بهتر در مکزیک، بهرحال، فشار برای رفتن به شمال غیرقابل مقاومت است. همانطور که یکی از مقامات متذکرشد، «عواقب عدم ایجاد اشتغال (حداقل) ۱۵ میلیون شغل در ۱۵ سال آینده غیر قابل تصور است. جوانانی که شغل نیابند تنها سه چاره خواهند داشت: ایالات متحده، خیابانها یا انقلاب» (نقل شده در موفت ۱۹۹۴)[سیزده].

علاوه بر فشار مهاجرت، رشد جمعیت فشار بر محیط زیست جهانی، را چند برابر می افزاید، که عواقبش بطور اجتناب ناپذیری از مرزهای ملی می‌گذرد. در حالت افراطی، فشارهای جمعیتی و تقاضاهای روز افزون بر محیط سکونت جهانی موجبی برای مخاصمه خشونت آمیز می‌شوند(هومر – دیکسون ۱۹۹۱؛ بوتول[1]، و راتجسن[2] ۱۹۹۳).

افزایش شدید مهاجران (داخلی و به همان نحو بین المللی) را می‌توان *آوارگان زیست‌محیطی* Environmental Refugees تصور کرد، مردمی که ناگزیر میشوند زمینهایشان را ترک گویند چه دیگر بعلت فرسودگی زیست محیطی قابل سکونت و زندگی نیست. برآورد می‌شود که تعداد آنان حداقل ده میلیون نفر است، که این تعداد رقابت می‌کنند با کسانی که بطور سنتی تحت عنوان پناهندگان سیاسی توسط آژانسهای گوناگون ملی و بین المللی طبقه‌بندی شده اند (جاکوبسون ۱۹۸۹، ۶۰). بعضی آوارگان زیست محیطی به خاطر بروز بلایای فاجعه آمیز، مانند انفجار نیروگاه هسته‌ای در چرنوبیل در اوکراین در ۱۹۸۶ناگزیر از مهاجرت شده‌اند. دیگران به سبب عواقب دراز مدت فشارهای زیست محیطی، مانند استفاده بیش از حد از زمین که منجر به بیابان شدن زمین می‌شود، (افولی مداوم در بهره دهی زمین)، که اغلب بخاطر رشد جمعیت حادث می گردد.

جنگل زدائی غالباً بیابان شدن و فرسایش خاک را بدنبال می آورد، و روند جاری روی بسوی جنگل زدائی در سطح جهان دارد. نابودی جنگلهای بارانی منطقه استوائی بمنظور ایجاد

---

[1] Boutwell
[2] Rathigens

زمین برای مزارع یا دامداری – همچنانکه در حوزه آمازون برزیل و در اندونزی – مساله ای بانگرانی ویژه بین المللی است، چون بطور مشخصی بر گرم شدن آب وهوای جهانی از طریق اثر «گازهای گلخانه ای» تأثیر می‌گذارد.

گرم شدن آب وهوای جهانی هنگامی رخ می دهد که کربن دو اکسید (CO_2) و سایر ملکولهای گازی پوششی بوجود می‌آورند که مانع«خروج گرمای زمین» به اتمسفر می‌شود. کربن دو اکسید بطور معمولی توسط گیاهان سبز طی عمل فتوسنتز جذب می‌گردد. وقتیکه جنگلها قطع شوند،روند طبیعی که گازهای گلخانه ای را جذب می‌کند نابود می گردد، و، همانطور که جنگل می میرد یا سوزانده می‌شود میزان CO_2 وارد شده به اتمسفر افزایش می‌یابد. این امر سبب می‌شود که جنگل زدایی اثرات مخرب دوگانه ای داشته باشد. انهدام جنگلهای بارانی منطقه استوا همچنین میراث ژنتیکی بشریت را نابود می سازد، چون انواع جانوران و گیاهان حتی قبل از اینکه آنها مورد شناسائی و طبقه بندی قرار گیرند نابود می‌شوند. **تنوع حیاتی** جهان قربانی اجتناب ناپذیر است.

اگر چه جنگل زدائی تأثیر زیادی بر روند افزایش گازهای گلخانه ای دارد، سوزاندن سوختهای فسیلی مقصر حتی بزرگتری است. در اینجا جوامع صنعتی دنیای شمال – نه جوامع در حال رشد دنیای جنوب – عمدتاً و در درجه اول مسئول می‌باشند، چون آنها بیش از ۷۰ درصد انرژی جهان را مصرف می‌کنند. بهرحال جالب توجه است که اینک بزرگترین افزایش نرخ مصرف انرژی، در جهان درحال رشد روی می دهد. این بدان معناست که دستاوردهای اقتصادی و سیاسی در دنیای جنوب همچنین مسئول بزرگترین افزایش ها در آلودگی اتمفسر بخاطر تصاعدهای گازی ناشی از سوخت فسیلی می‌باشند. چین به تنهائی حدود ۱۰ درصد تولید انرژی جهانی را مصرف می‌کند – بیشتر آن نیز بوسیله سوزاندن ذغال سنگ، سوخت فسیلی که بیشترین آسیب را به محیط زیست وارد می آورد. در ۱۹۹۰ چین به تنهائی مسئول ۱۱ درصد تصاعدهای جهانی CO_2 بود، نسبتی که انتظار میرود بشدت بالا رود چون مصرف انرژی اش رشد می‌یابد(منابع جهان ۹۵- ۱۹۹۴، ۶۶-۶۵، ۱۹۹۴).

حتی بدون رشد اقتصادی، انتظار دو برابر شدن جمعیت جهانی طی نیم قرن آینده مستلزم افزایش خارق العاده ای در مصرف سوختهای فسیلی می‌باشد تا صرفاً سطح زندگی را در سطوح جاری حفظ کند. از اینقرار،چون نمونه های ترکیب جمعیتی هم اینک آغاز به گسترش کرده اند، در دهه های پیش رو، اختلال در آب و هوای جهان و اکوسیستم های ظریف ادامه یافته و یا شاید هم تشدید یابد. این امر نیل به رشد صفر در جمعیت در سطح جهانی را

(موقعیکه میزان تولد و مرگ با یکدیگر برابر شوند، همچنانکه این امر اینک در اکثر جاهای دنیای شمال اتفاق افتاده است) مساله نگران کننده و مبرم جهانی می سازد.

در ۱۹۹۲ جامعه جهانی،کنفرانس ملل متحد درباره محیط زیست و توسعه (UNCED) را در ریودوژانیرو برگزار کرد. این بزرگترین اجتماع جهانی تا آن زمان، دیدار به اصطلاح سران ارض، گردهمایی بیش از ۱۵۰ کشور،هزار و چهار صد سازمان غیردولتی، و حدود هشتصد روزنامه نگار را میسر ساخت، UNCED نشان داد که چگونه مسائل زیست محیطی و توسعه با یکدیگر در ارتباط متقابل می‌باشند و بر هم اثر می‌گذارند- چیزی که قبلاً انجام نیافته بود، زیرا دو موضوع معمولاً در دو زمینه متفاوت مورد بحث قرار می‌گرفتند. بیانیه های اصول مربوط به مدیریت جنگلهای زمین، کنوانسیونها درباره تغییر آب و هوا، و تنوع حیاتی، یک برنامه اقدام – دستور کار ۲۱، که تعهدی سیاسی برای تحقق دامنه وسیعی از اهداف زیست محیطی و توسعه را در خود گنجانده بود(نگاه کنید به سیتارز ۱۹۹۳)، از جمله دستاوردهای UNCED بودند. **توسعه پایدار** مفهومی است مبنی براینکه جهان باید به سوی یک مدل توسعه اقتصادی برود که در عین حال سیستمهای زیست محیطی را که بشریت برای موجودیتش بدان وابسته است، حمایت نماید. این پروژه بیشترین مقصود UNCED را در خود خلاصه کرده است.

دو سال بعد در ۱۹۹۴، ملل متحد بانی کنفرانس جهانی جمعیت و توسعه گردید، که موضوع ارتباط متقابل ادامه بقا و پایداری حیات را مجدداً مورد بحث قرار داد. برنامه های تنظیم خانواده که بمنظور نظارت بر زیادی رشد جمعیت طرح گردیده از جمله موضوعات بحث انگیز کنفرانس بود، ولی کنفرانس همچنین اقداماتی را بمنظور کاهش فقر و بهبود فرصتهای آموزشی بهدف تقویت توسعه پایدار را مورد بحث قرار داد. تاکیدی بر حقوق، فرصتها، و نقش اقتصادی زنان – که ثابت گردیده است در کاستن نرخ رشد جمعیت بسیار مهم است – مشخصه متمایز کنفرانس بود.

سیاست خارجی آمریکا نسبت به مسائل جمعیت و محیط زیست طی ربع قرن گذشته در نوسان بوده است. طی نخستین کنفرانس جمعیت ملل متحد که در بخارست، رومانی، در ۱۹۷۴ برگزار شد، شمال و جنوب درباره وجود مشکل جمعیت بحث و جدل کردند. ایالات متحده و سایر کشورهای غنی این نظر را پذیرفتند که «انفجار جمعیت» (ارلیچ و ارلیچ ۱۹۹۰) مانع از توسعه اقتصادی کشورهای جهان سوم است و جز مبارزه مستقیم با علل رشد جمعیت چیز دیگری نمی‌تواند عارضه عدم توسعه را درمان کند. کشورهای در حال رشد به آن تجویز چنین واکنش نشان دادند که باز هم کوشش دیگری است توسط ملل ثروتمند جهان بمنظور

دائمی ساختن وضع ناگوار جهان فقیر. آنهاهمچنین با خشم به نمونه‌های مصرف شمال اشاره کرده آنرا - نه رشد جمعیت در جنوب را - از دلایل واقعی فشار بر منابع جهان دانستند.

ده سال بعد در دومین کنفرانس جهانی درباره جمعیت در مکزیکوسیتی، ایالات متحده، بدلایل بسیار متفاوتی بار دیگر خودش را جدای از نظر و احساسات دیگران یافت. تا این زمان جهان سوم پذیرفته بود که رشد بدون قید و شرط جمعیت مانع ترقی بسوی توسعه اقتصادی می‌باشد. آنها اینک خواستار تلاشهای مؤثرتری از سوی ملل متحد، سایر موسسات چند جانبه، و کشورهائی در شمال بودند که آنها را در برنامه های تنظیم خانواده و غیره بمنظور محصور کردن «انفجار» کمک نمایند. بهرحال دولت ریگان – که در داخل کشور خودش را با احساسات و فریادهای دسته جمعی ضد سقط جنین همراه کرده بود – خود را با واتیکان وابسته کرد و اعلام داشت که رشد جمعیت مشکلی نیست. آمریکا به ناگهان حمایت از برنامه های تنظیم خانواده را لغو کرد، برنامه هایی که ایالات متحده تا مدتهای طولانی قهرمان و مدافع آن بود. اثر فوری این سیاست خاتمه دادن به حمایت ایالات متحده از **فعالیتهای صندوق ملل متحد برای جمعیت** بود، این ممنوعیت حتی تا دوره دولت بوش نیز ادامه یافت.

در زمان کنفرانس ۱۹۹۴ توسعه و جمعیت، که در قاهره تشکیل یافت، **دمکراتها** کنترل کاخ سفید را بدست گرفته بودند. و نیروهای داخلی مخالف سقط جنین در حالت تدافعی قرار داشتند، حالا ایالات متحده خواستار آن بود که نقش رهبری را در بحث مسائل مربوط به جمعیت جهانی بدست داشته باشد. همانطور که در فصل ۵ دیدیم، دولت کلینتون رشد بدون نظارت جمعیت را علتی برای آشوب و بحران می دید که اغلب ملتها را در دنیای جنوب در خود غرق می سازد. از اینروی آژانس عمران بین المللی آماده برای برنامه ضربتی ثبات جمعیت شد (نگاه کنید به آتوود ۱۹۹۴)، و ایالات متحده یکبار دیگر پرچمدار کوششهای ملل متحد و سایر موسسات دولتی و غیردولتی برای ترویج برنامه های تنظیم خانواده در خارج گردید. معاون رئیس جمهور آل گور ریاست هیات نمایندگی ایالات متحده در کنفرانس قاهره را بعهده داشت. سمبولیسمی که تجدید رهبری ایالات متحده را درباره مسائل جمعیت جهان نشان می داد با حضور برجسته سایر شرکت کنندگان در کنفرانس کم فروغ نشد: گور یک کتاب پر فروش در مورد محیط زیست تالیف کرده بود، *زمین در توازن* (گور a ۱۹۹۳).

گور همچنین قهرمان تغییرات دیگری در مسائل جمعیت و محیط زیست بود. هنگامیکه UNCED در ریودوژ اینرو برگزار شد، ایالات متحده خودش را جدای از بسیاری از کشورهای جهان دید در خصوص دو موضوع اصلی: تغییر آب و هوا و تنوع حیاتی. دولت بوش سعی زیادی مبذول داشت تا کنوانسیون تغییر آب و هوا را رقیق نماید، که هدف اصلی

کنوانسیون جلوگیری از تصعید گازهای گلخانه ای بود، و آمریکا از امضای کنوانسیون تنوع حیاتی امتناع ورزید. دولت کلینتون آن تصمیم را برگرداند، اما تا نیمه دوره ریاست جمهوری کلینتون، سنا هنوز موافقت با تصویب موافقتنامه تنوع حیاتی نکرده بود. معذلک، توسعه پایدار بصورت مفهومی درآمد که بنحوی گسترده در شعارهای سیاست خارجی دولت بکار می رفت.

منافع و استراتژیهای سیاست خارجی دنیای جنوب

طی دورهٔ جنگ سرد کشورهای در حال رشد جهان سوم سه استراتژی مشخص را دنبال کردند: (۱) اصلاح اقتصاد سیاسی جهان که بیشتر با منافعشان متناسب باشد؛ (۲) دور ماندن از اتحادهای نظامی – سیاسی جنگ سرد؛ و (۳) تحصیل قابلیتهای نظامی مدرن جهت حفظ حاکمیت و استقلالشان. این، البته، زیاده از حد ساده کردن موضوع است؛ معدودی در جهان سوم همه این اهداف را بطور همزمان تعقیب می‌کردند، در حالیکه بسیاری دیگر اهدافی را که متناسب با برداشتهای خودشان از منافع ملی متمایزشان بود دنبال می‌نمودند. معذلک، این سه مقوله استراتژیک گسترده، بطور مفیدی درک چالشهای سیاست خارجی را که دنیای جنوب با آن روبرو بود بیان می‌دارد، همچنانکه این دنیا، مانند ایالات متحده، خودش را با واقعیتهای جهان بعد از جنگ سرد سازگار می‌سازد.

اصلاح نظام

کشورهای جهان سوم در محیطی با نظم سیاسی – اقتصادی مستقر و قواعدی تولد یافتند که هیچ نقشی در تنظیم آن نداشتند. در ابتدا در سالهای ۱۹۵۰، آنها استراتژیهای متنوعی را دنبال کردند نقش بیشتری را در تعیین آینده اقتصادی خودشان بدست آورند، هیچ یک از این استراتژیها از وضوح بیشتر و دلبستگی و علاقه شدیدتری چون تمایل سالهای ۱۹۷۰ به نظم نوین اقتصادی بین المللی (NIEO) برخوردار نبود، که فلسفه «لیبرالیسم جهانی» را که از زمان جنگ جهانی دوم پرچمدارش ایالات متحده بود به چالش طلبید. سیاست خشم، چالش و حمله به وضع موجود از سوی جهان سوم تا حدی بخاطر نابرابریهای بسیار بسیار زیاد بین ثروتمندوفقیرکه به آن اشاره کردیم افزایش می یافت. «منازعه ساختاری[1]» (کراسنر ۱۹۸۵) مبارزه بین شمال و جنوب را بطور خلاصه مجسم می‌سازد،لذا NIEO سئوالاتی را مطرح کرد که چه کسی توزیع ثروت جهان را اعمال می‌کند و چگونه آنها می‌توانند گزینشهای خود را بعمل آورند.

---

[1] Structural Conflict

جهان نخست تلاشهای جهان سوم را برای اصلاح رد کرد، و مجادله شمال و جنوب بتدریج مبدل به گفتگوی کران گردید. معذلک هنوز بسیاری از موضوعات مطروحه دردوره شور و خروش NIEO باقی است، (نگاه کنید به فصل ۷) گر چه شکل آنها بطور مشخص متفاوت است. طی سالهای ۱۹۸۰ –که توصیف گوناگونی از آن مانند «دهه قرض»، «دهه گم شده» و «دهه تعدیل» شد - **صندوق بین المللی پول** با حمایت ایالات متحده و سایرین در دنیای شمال، معیارهای بسیار سختِ اصلاحات داخلی را بر کشورهای جهان سوم تحمیل کردند به عنوان شرطی جهت کمک کردن به حل معضلات گوناگون داخلی این کشورها که بخشی از آن به سبب وام گرفتن بیش از حد و مخارج اضافی در داخل بوجود آمده بود. "خصوصی کردن" اصطلاح رایج سالهای ۱۹۹۰ شد، چون گسترش دمکراسی سیاسی، مستلزم توسعه اقتصاد و بازار بموازات آن بود. رشته مشترک پیوند دهندهٔ همه این تلاشها با شور و شوق نظم نوین اقتصادی بین المللی (NIEO) اینست که چگونه اقتصادهای در حال رشد را در اقتصاد سیاسی جهان ادغام نمود، با شرایطی که دنیای جنوب معتقد است، هنوز از سوی شمال دیکته می‌شود. در هر صورت تعدادی از کشورها اعتماد به نفس خود را با پیشنهاد طرحهای خلاق اقتصادی منطقه ای کسب کردند (شاو b ۱۹۹۴).

تا سالهای ۱۹۹۰ آنچه جهان سوم می‌توانست به عنوان همبستگی در مسائل اقتصاد سیاسی ادعا داشته باشد بتدریج از میان رفته بود. **ببرهای آسیائی** اینک ایالات متحده و سایرین را در دنیای شمال طبق شرایط اقتصادیشان به چالش می طلبیدند، و طلایه مثبت "بچه ببرهای جدید" – مالزی وتایلند – حکایت ازچالش بیشتری داشت. در همین حال، ضربه اقتصادی در مکزیک، که به تازگی با ایالات متحده در نفتا Nafta (موافقتنامه تجارت آزاد آمریکای شمالی) پیوند یافته بود، و منازعه قومی در آفریقای مرکزی و شرقی، که از جملهٔ فقیرترین فقیران هستند، بر تنوع شدید دنیای جنوب تاکید گذاشت.

عبور از میانه

تنوع همیشه مشخصه جهان سوم بوده است. جنگ سرد– حداقل از دید مخالفین منازعه - به آن نوعی همبستگی بخشید. بسیاری در جهان سوم با استراتژی سیاست خارجی عدم تعهد خود به این مفهوم بها دادند.

از آنجا که کشورهای جهان سوم از لحاظ مادی نمی‌توانستند بر حاصل جنگ سرد تأثیر بگذارند، آنان از طریق نهضت عدم تعهد کوشیدند که منافع خود را بحداکثر برسانند در حالیکه هزینه هایشان حداقل باشد. این استراتژی، آنطور که با زبانی آتشین در کنفرانسهای دوره ای

سران که بار نخست در ۱۹۶۱ تشکیل یافت، تبلیغ می‌شد، کوششهای مشتاقانه هر یک از دو ابر قـدرت را برانگیخـت تـا اعضـای نامتعهد را بسوی خود جلب کرده و از اتحاد آنان با طرف دیگر جلوگیری کنند. عدم تعهد در واقع کشورهای در حال رشد را قادر ساخت که یک طرف را علیه طرف دیگر بکار گیرند تا امتیازی بسود خودشان بدست آورند.

رقـبای جـنگ سـرد، در همراهـی بـا حساسـیت هـر طـرف نسـبت بـه طرف دیگر، در چهـارچوب توزیـع قـدرت دو قطبـی، کـه بعـنوان مـبارزه حاصل جمع صفر نگریسته می‌شد — بازیگران مشتاقی در این بازی بودند.

کمـک خارجی، یک ابزار مطلوب سیاست خارجی ایالات متحده بود که برای جلوگیری از تـرک اردوی غـیر مـتعهدها و پیوسـتن به «طرف دیگر» بکار می رفت. بین پایان جنگ کره (وقتـیکه اقدامـات کمک خارجی ایالات متحده بطور فزاینده ای متوجه به جهان سوم گردید) و ۱۹۹۰، ایـالات مـتحده رقمـی در حـدود ۲۰۰ بیلـیون دلار صرف کمک اقتصادی خارجی کرد. اگـرچه انگـیزه هـای پشـت سـر ایـن مـبالغ عظیم، توجه به رفاه کشورهای دریافت کننده بود، نگرانـیهای امنیتی و تاکید بر بسیار زیاد بر سدبندی کمونیسم نیروی اصلیِ مشوق آن بود. (نگاه کنید به فصل ۵).

کمـک شـوروی و بلـوک شـوروی هرگـز نتوانست با کمک آمریکا رقابت نماید، و بیشتر آنچـه زمانـی ظاهـراً تعهد گردیده بود هرگز واقعاً به کشورهای دریافت کننده داده نشد. گزارش سـیا حاکی از اختصاص ۱۰۳ بیلیون دلار بصورت کمک شوروی به چند کشور منتخب در حال رشـد در سـالهای بیـن ۱۹۵۴ و ۱۹۹۰ و کمـک ۹/۷ بیلـیون دلاری توسط چین بین ۱۹۵۴ و ۱۹۸۹ (کتابچه آمارهای اقتصادی، (۱۹۹۱، ۱۶۰ — ۱۹۹۱) و مبلغی کمک اضافی توسط اروپای شـرقی بـود. سرمشـق تاریخی کمک بلوک شوروی، همانند کمکهای آمریکا، دنبال کردن مسیر مـنافع اسـتراتژیک و ژئوپلتـیکش بـود، که بیشتر بر خاورمیانه، آسیای جنوب شرقی، و نیمکره غربی (عمدتاً کوبا و نیکاراگوا) متمرکز بود.

بـا آغـاز دهـه ۱۹۷۰، اعضـای سـازمان کشـورهای صـادر کننده نفت (اوپک) همچنین بصـورت کمک کننده عمده در کمک خارجی به کشورهای در حال رشد درآمدند. اگر چه مبالغ واقعـی کمـک شـان بطـور قابل توجهی طی دهه ۱۹۸۰ کاهش یافت چون قیمتهای نفت تنزل پـیدا کـرد(گزارش توسعه جهانی ۱۹۹۴ و ۱۹۹۴/۱۹۷). بهرحال از سالهای ۱۹۶۰ و حتی بطور مشـخص تـری از زمـان پایـان جـنگ سرد، ایالات متحده و سایر جوامع صنعتی دنیای شمالی اصـلی تریـن مـنابع کمک توسعه بوده اند، که دولتهای دنیای جنوب مستقیماً آنرا از کشورهای

کمک دهنده دریافت کرده اند (کمک دو جانبه) و همچنین از موسسات مالی بین المللی (کمک چند جانبه).

همانطور که جدول شماره ۱-۶ نشان می دهد، حجم اساسی کمک رسمی توسعه سالانه (شامل کمک بلاعوض، وام با نرخهای ممتاز [کمتر از نرخ بازار]، مشارکت (مؤسسات مالی چند جانبه) از دنیای شمال به دنیای جنوب جریان می‌یابد. معذلک در سالهای اخیر میزان کمک رشد کمتری داشته است، با دلار ثابت (غیرتورمی) در سال ۱۹۹۲، کمک کمتری از شمال به جنوب نسبت هر یک از هشت سال قبل از آن جریان یافت (همکاری عمرانی: سیاستها و تلاشهای اعضای کمیته کمک عمرانی گزارش ۱۹۹۳؛ ۶۵- ۶۴، ۱۹۹۴). این امر در زمانی رخ می‌دهد که تعداد درخواست کنندگان کمک افزوده شده است مانند روسیه، کشورهای تازه استقلال یافته، کشورهای سابق جهان دوم در اروپای شرقی، و کشورهای جنگ زده مانند افغانستان و کامبوج.

دولتهای بزرگ به نحوی زیاد بر کمک خارجی بعنوان ابزار دولتمداری تکیه می‌کنند، مانند فرانسه، آلمان، ژاپن، و ایالات متحده که با یکدیگر سه پنجم مجموع کمک عمرانی جاری را فراهم می‌آورند.

جدول ۱-۶ کمک رسمی عمرانی (ODA) جاری از دنیای شمال به کشورهای درحال رشد و سازمانهای چندجانبه، سالهای انتخابی ۱۹۸۰ – ۱۹۹۳ (بیلیون دلار)

	۱۹۸۰	۱۹۸۵	۱۹۹۰	۱۹۹۱	۱۹۹۲	۱۹۹۳
وامها و کمکهای بلاعوض دوجانبه	۱۶/۸	۲۱/۲	۳۷/۲	۴۱/۳	۴۱/۲	۳۸/۹
کمک به موسسات چند جانبه	۹/۲	۷/۶	۱۵/۸	۱۵/۴	۱۹/۶	۱۷/۰
جمع ODA	۲۶/۲	۲۸/۸	۵۳/۰	۵۶/۷	۶۰/۹	۵۶/۰

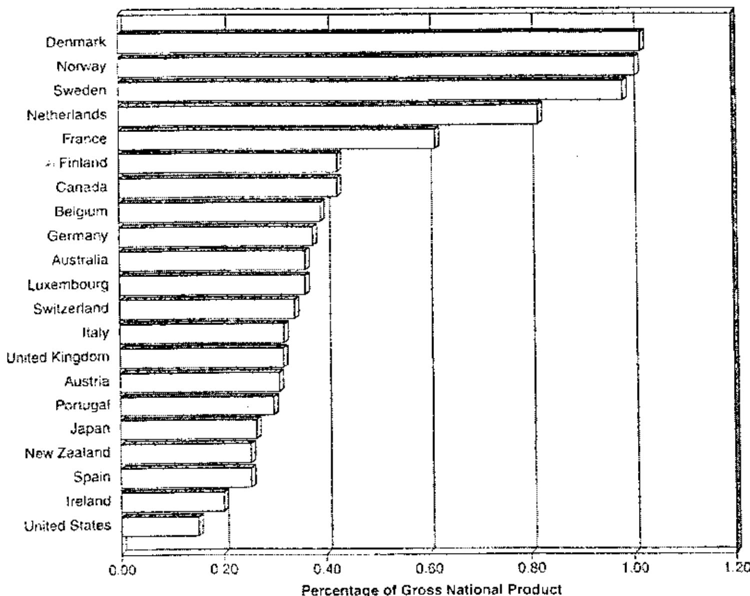
یادآوری: ارقام مندرج ممکن است با مجموع مطابقت نداشته باشد بخاطر روند کردن ارقام

منبع: متخذ از "همکاری توسعه: سیاستها و اقدامات اعضای کمیته کمک توسعه وگزارش ۱۹۹۴(پاریس"؛ سازمان عمران و همکاری اقتصادی، ۱۹۹۵) صفحات A۳-A۴

بهرحال، جالب توجه اینکه ایالات متحده دیگر بزرگترین اعطا کننده کمک خارجی ۱۲

منبع: متخذ از "همکاری توسعه: سیاستها و اقدامات اعضای کمیته کمک توسعه، گزارش ۹۹۴ ۱پاریس؛ سازمان عمران و همکاری اقتصادی، ۱۹۹۵) صفحه ۷۵

ملـتهای دنـیای جـنوب همیشه بطوری دقیق نسبت به استقلال و حاکمیتشان حساس بـوده انـد. از ایـنروی افزایش نگرانی نسبت به مداخلات بشر دوستانه شورای امنیت ملل متحد جهـت حمایـت از حقوق بشر، ترویج دمکراسی، و تقویت سایر ارزشهائی که مشروعیتشان مورد تـردید اسـت، اغلـب بصـورت تهدیـدی نسبت به استقلال و تمامیت آنهائی که دنیای جنوب را تشـکیل مـی دهـند تلقـی مـی گـردد. این یادآوری حائز اهمیت است که امتیازاتی که ملتهای جهـان سـوم ممکـن بـود زمانی از آن برخوردار شوند در نتیجه تلاشهای شوروی و آمریکا برای کسـب موافقـت و همراهـی آنـان بـود که هزینه هائی را نیز دربر داشت. کشورهای جهان سوم، اغلـب صـحنه نـبردی بودنـد کـه ابر قدرتها فعالیتهای پنهانی، عملیات شبه نظامی، و جنگهای وکالتـی‌شان را در آنجا معمول می‌داشتند. تقریباً تمامی جنگهای داخلی در دوره جنگ سرد در جهـان سـوم روی داد، کـه تلفاتش به دهها میلیون نفر رسید(سینگر ۱۹۹۱). و این نمونه رفتار ادامـه مـی‌یابد: بیش از ۸۰ درصد منازعات بعد از جنگ سرد در دنیای جنوب اتفاق افتاده است (نگاه کنید به چکیده ۳ و ۶).



نمایه ۷-۶ میزان سنگینی کمک خارجی بر دوش کمک‌دهندگان، ۱۹۹۳

منـبع: متخذ از "همکاری توسعه: سیاستها و اقدامات اعضای کمیته کمک توسعه، گزارش ۱۹۹۴ (پاریس: سازمان عمران و همکاری اقتصادی، ۱۹۹۵) صفحه ۷۵

در طلب قدرت نظامی

در مواجهه با ظاهراً مخاصمات بی پایان در داخل و خارج، جای شگفتی نیست که برگزیدگان جهان سوم همراه با بقیه در جستجوی کسب سلاحهای مدرن جنگ باشند. این بدان معناست که غالباً بار سنگین مخارج نظامی – چون با معیار نرخ هزینه های نظامی نسبت به تولید ناخالص ملی G.NP سنجیده شود – در میان کشورهائی که کمترین توانائی تحمل آن را دارند بالاترین بوده است.

چکیده ۳-۶
منازعه بین المللی در حال افزایش

بنظر می‌رسد منازعات جهانی، در حال تغییر از جنگ بین کشورها به جنگ در داخل کشورها است. از ۸۲ منازعه مسلحانه بین ۱۹۸۹ و ۱۹۹۲، فقط سه تای آنها بین دولتها بودند. اغلب جنگها از اختلاف قومی آغاز و بسیاری هم ویژگی سیاسی یا اقتصادی دارند.

بیشتر منازعات در کشورهای در حال رشد روی می دهد. طی سال ۱۹۹۳، ۴۲ کشور در جهان ۵۲ نزاع عمده، و ۳۷ کشور دیگر خشونت سیاسی داشتند. از این ۷۹ کشور، ۶۵ تا در جهان در حال رشد بودند.

اما منازعات در همه مناطق بوده است. در اروپا – بسنی، گرجستان، ترکیه، و بریتانیا. در خاور میانه - عراق – اسرائیل – و لبنان. در آمریکای لاتین – کلمبیا و گواتمالا. در آسیا – بنگلادش، هند، اندونزی، ایران، جمهوری دمکراتیک خلق لائوس، میانمار، پاکستان، فیلیپین، سری لانکا و تاجیکستان و در آفریقا – آنگولا، چاد، اتیوپی، مغرب، سومالی، آفریقای جنوبی، سودان، اوگاندا، زئیر و زیمبابوه.

بسیاری از این منازعات در داخل کشورها بدرازا کشیده می‌شود. بیشتر از نیمی از منازعات در سال ۱۹۹۳ بمدتی بیش از یک دهه جریان داشته و جان چهار تاشش میلیون نفر را گرفته است. بین ۱۹۸۹ و ۱۹۹۲، بیش از هزار نفر در هر سال در هشت کشور زیر هلاک شدند: افغانستان – آنگولا، هند، پرو، فیلیپین،سومالی، سری لانکا، و سودان.

این منازعات همچنین سبب آوارگی میلیونها نفر گردید و آنها را به خارج از مرزها راند تا از مرگ و آزار رهایی یابند. در ۱۹۸۳، از نه کشور، هرکدام بیش از ۵۰۰۰۰ نفر گریخته بودند ولی تاسال۱۹۹۲ این تعدادبه ۳۱ کشور رسید، عمده ترین کشورهای آواره پرور در دهه گذشته عبارت بودند از افغانستان (۴/۳ میلیون)، یوگوسلاوی (۱/۲ میلیون)، و موازمبیک (۱/۷ میلیون).

از سال ۱۹۴۵، بیش از ۲۰ میلیون نفر در جنگها و سایر منازعات جان خود را از دست داده اند. حتی در این دوران "صلح"، ارقام هیچ نشانه ای از فروکش کردن مخاصمات را نشان نمی دهد. مگر اینکه اقدام قاطعِ ملی و بین المللی اتخاذ شود، وگرنه تعداد تلفات کماکان رو به افزایش خواهد بود.

منبع: گزارش توسعه انسانی ۱۹۹۴ (نیویورک، انتشارات دانشگاه آکسفورد، ۱۹۹۴) ص ۴۷

بدین جهت هزینه های اجتماعی مخارج نظامی – که قاعدتاً از مخارج بهداشتی و آموزشی فراتر است- رابطه اندکی با سطح توسعه دارد(چهارده). چنانچه کشور درگیر جنگ شود و یا مورد تهدید ستیزه قومی، نژادی و یا قبیله ای درداخل قرار گیرد این امر بیشتر صادق می‌باشد.

مخارج جهانی در خصوص تسلیحات جنگ در آستانه غروب جنگ سرد بطور مشخصی تنزل یافت (آرورا و بایومی ۱۹۹۴؛ آژانس کنترل تسلیحات و خلع سلاح ایالات متحده ۱۹۹۵)، مخارج نظامی در دنیای جنوب نیز پایین آمد. با این امر تغییری جدی در تحمیل نسبی مخارج پدید آمد. در ۱۹۹۳ نسبت این تحمیل برای جهان بطور کلی به ۳/۳ درصد تنزل کرد، پایین ترین حد از ۱۹۲۹، و به ۳/۱ درصد برای جهان در حال رشد (آژانس کنترل تسلیحات و خلع سلاح ایالات متحده ۱۹۹۵، ۲۴).

همچنانکه مخارج نظامی تنزل یافت، خریدهای نظامی از فروشندگان خارجی نیز کاهش پیدا کرد. ارزش فروش اسلحه جهانی به ۲۲ بیلیون دلار در ۱۹۹۳ تنزل یافت، «پایین ترین سطح از اوائل سالهای ۱۹۷۰ و... یک کاهش ۷۰ درصدی نسبت به اوج رکورد ۷۴ بیلیون دلاری در ۱۹۸۷.... واردات کشورهای در حال رشد...... از اوج رکورد ۶۱ بیلیون دلاری در ۱۹۸۴ به ۱۷ بیلیون دلار در ۱۹۹۳ رسید، یک کاهش ۷۲ درصدی» (آژانس کنترل تسلیحات داخلی سلاح ایالات متحده ۹و ۱۹۹۵)(پانزده). میزان حقیقی سلاحهای صادراتی از شمال به جنوب نیز نزول پیدا کرد. بین ۱۹۸۲و ۱۹۸۴ قریب ۶۵۰۰۰ سلاحهای اصلی از انواع گوناگون به کشورهای در حال رشد صادر گردید. تانگ، توپ، نفربرزرهی، کشتی، زیردریائی، قایقهای موشک انداز، هواپیمای جنگنده، هلی کوپتر، موشک زمین به هوا از جمله این اقلام بودند، یک دهه بعد، از ۱۹۹۱ تا ۱۹۹۳ تعداد اقلام تسلیحاتی تقریباً به ۱۵۰۰۰ کاهش یافت (آژانس کنترل تسلیحات خلع سلاح ایالات متحده ۱۹ و ۱۹۹۵).

هر اندازه این «تنزل» شگفت آور بنظر رسد، این خود به معنای آن نیست که ملتهای در حال رشد دیگر خواستار سلاح جدید نمی‌باشند. در واقع، همانطور که در فصل ۵ متذکر شدیم، تجاری شدن روزافزون صادرات اسلحه شرایط آن را برای برخی از دولتها که به

نحودیگـری مشـتاق دریافـت اسلحه بودند، دشوار ساخت، بخاطر دلیل بسیار سادهٔ نداشتن پول نقـد. از اینقرار سـیر نزولـی در صادرات اسـلحه ممکـن است کمتر منعکس کننده کاهش در درخواست باشد تا ناتوانی در پرداخت هزینه های خرید (بی‌یروکانوی – دافنر ۱۹۱۵ – ۱۹۹۴). ایـن امر بویژه برای کشورهای دنیای جنوب محتمل به نظر میرسد - «مناطق آشوب» (سینگرو و ویلداوسکی ۱۹۹۳) – که در منازعه بین المللی فرو رفته اند.

حتـی بـا وجود اینکه مصارف نظامی، فروش تسلیحات بطور کلی تنزل می‌یابد، تقاضای مؤثـر (داشـتن توانایـی بـرای پرداخـت) در خاور میانه و بخش هائی از آسیا کماکان بالاست. و ایـالات مـتحده فروشـنده اصـلی سـلاح بـه دیگـران، اکـنون شـدیداً سـرگرم معـاملات اسلحه مـی‌باشد(نگاه کنید به فصل ۵). همانند گذشته، منازعه مداوم و استمرار مشکلات امنیتی مبین مـیل و شـوق به خرید اسلحه است. هنوز، هزینه های انسانی برای آمادگی جنگ – خواه جنگ داخلـی و خـواه جـنگ بیـن المللـی، خـواه بـرای دفـاع و خواه برای اغراض تهاجمی- کماکان بالااسـت. گـزارش سالانه ۱۹۹۴ برنامه عمران ملل متحد، توجه را به هزینه های مصارف نظامی معطـوف مـی دارد. چکـیده شـماره ۶/۴ نمائـی از تهاتر واردات اسلحه با امور اجتماعی را نشان میدهد.

بازیگران غیر دولتی: کارگزاران فرا ملی

قـبلاً ما از جوزف نای JosephNye تمثیل کیک لایه‌ای را برای ساختار در حال ظهور جهانـی نقل کردیم که ایالات متحده اکنون خود را در آن می بیند. «لایه پائینی بستگی متقابل فـرا ملی» که بنابر توضیح نای «انتشار و پخش قدرت را نشان می دهد» (نای ۱۹۹۲). این لایه متشـکل از چیسـت؟ ایـن لایـه مرکـب از بازیگـران بسـیار مـتعددی اسـت که مرزهای ملی را برسـمیت نمـی شناسـند ودر عیـن حـال، تأثیری عمیق بر واحدهای سازمان یافته ای(دولت—ملـتها) کـه ادعای حاکمیت در سیاست جهان را دارند و ساکنین آنها می‌گذارند. برجسته ترین نمونـه در مـیان این بازیگران غیر دولتی سازمانهای بین المللی و شرکتهای چند ملیتی هستند. از جملـه نمونه های کمتر بارز، گروههای تروریستی چند ملیتی و نهضتهای ناسیونالیسی قومی می‌باشند.

چکیده ۴-۶

واردات اسلحه و توسعه نیروی انسانی

بسیاری از کشورها با وجود نیاز به اقلام اساسی تر در صددند که سلاحهای گرانبها وارد کنند. به این موضوع می‌توان ازروی فهرست ثبت سفارشات و تحویل سلاحها سازمان ملل متحد پی برد. برخی از گزینه ها توسط کشورهای در حال رشد در ۱۹۹۲ عبارت بودند از:

• چین – ۲۶ هواپیمای جنگی از روسیه خرید معامله ای که جمع هزینه ا ش می‌توانست آب سالم برای ۱۴۰ میلیون تا ۲۰۰ میلیون نفر را دریک سال فراهم آورد که اکنون بدون آب سالم هستند.

• هند – سفارش ۲۰ فروند هواپیمای جنگنده Mig-29 را به روسیه داد به مبلغی که می‌توانست آموزش ابتدائی را برای ۱۵ میلیون دختری که بمدرسه نمی روند فراهم آورد.

• ایران – ۲ زیردریائی از روسیه خرید به مبلغی که می‌تواند داروهای اساسی مورد نیاز تمامی کشور را تامین کند ؛ ۱۳ درصد مردم ایران دسترسی به مراقبتهای بهداشتی ندارند.[1]

• جمهوری کره – سفارش ۲۸ موشک به ایالات متحده داد، که با بهای آن می‌توان تمامی ۱۲۰۰۰۰ کودک واکسینه نشده را مصون ساخته و آب سالم را برای مدت سه سال در اختیار ۳/۵ میلیون نفری که فاقد آب سالم هستند قرار داد.

• مالزی – دو کشتی جنگی به ایالات متحده سفارش داد به بهائی که می‌توان آب سالم را برای ۵ میلیون نفری که فاقد آن هستند برای ربع قرن فراهم آورد.

• نیجریه – ۸۰ تانک از بریتانیا به بهائی خریداری کرد که می‌توانست هم ۲۰ میلیون نفر کودک واکسینه نشده را مصونیت بخشد و هم خدمات تنظیم خانواده را برای قریب ۱۷ میلیون زوج از بیش از ۲۰ میلیون زوج فاقد چنین سسرویسهایی، تامین کند.

پاکستان – سفارش ۴۰ فروند جنگنده میراژ E ۲۰۰۰ و سه فروند هواپیمای سه منظوره به فرانسه داد به بهائی که می‌تواند آب سالم را برای ۲ سال جهت همه ۵۵ میلیون نفری که فاقد آب سالم هستند، خدمات تنظیم خانواده برای تقریباً ۳۰ میلیون زوج که محتاج چنین خدماتی هستند، داروهای اساسی برای تقریباً ۱۳ میلیون نفری که فاقد دسترسی به

---

۱ در این مقایسه اشاره‌ای به وسعت و جمعیت و موقعیت ژئواستراتژیک ایران و سلاح‌های از میان رفته طی هشت سال جنگ تحمیلی نشده است و نیز خریدهای تسلیحاتی هنگفت همسایگان ایران.

مراقبتهای بهداشتی می‌باشند، و آموزش اساسی برای ۱۲ میلیون کودک فراهم آورد که اکنون فاقد امکان تحصیل می‌باشند.

منبع:
Human Development Report 1994 (New York: Oxford University Press, 1994), P34.

سازمانهای بین المللی

سازمان ملل متحداحتمالاًشناخته شده ترین همه سازمانهای بین المللی است، سازمانی چندمنظوره است که طیفی وسیع ازسایر سازمانها، مراکز، کمیسیونها، و انستیتوها راگرد آورده است. ویژگی قابل تمایز سازمان‌های خانواده ملل متحد اینست که حکومتها اعضایش می‌باشند. از اینروی به عنوان سازمانهای بین الدولی بین المللی International intergovernmental Organizations (IGOs) خوانده می‌شوند. بیش از سیصد IGOs هم اکنون موجودیت دارند، و مسائل مورد علاقه‌شان طیف گسترده ای از امور سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی است، که از جمله مسئولیتهای حکومتهای مدرن می‌باشد.

علاوه برIGOها، لایه فراملی سیاست بین المللی همچنین شامل تقریباً پنج هزار سازمانهای غیردولتی بین المللی(International NonGovernmental Organizations (INGOs می‌باشد. اعضای این سازمانهای بین المللی (مانند فدراسیون بین المللی جمعیتهای صلیب سرخ و هلال احمر) افراد یا گروههای اجتماعی، نه حکومتها می‌باشند. INGOs سازمانهای غیردولتی بین المللی نیز با تمامی ابعاد فعالیتهای فراملی سروکار دارند و شاید مفید باشد که آنها را سازمانهای بین جامعه ای دانست که نیل به موافقتنامه های بین المللی راجع به مسائل سیاست عمومی را تسهیل و در حفظ و رعایت آن کمک می نمایند (جاکوبسون ۱۹۸۴). برای مثال، تدوین قواعد راجع به امنیت در فرودگاههای بین المللی و رفتار باهواپیما ربایان بدون همکاری فدراسیون بین المللی انجمنهای خلبانان خطوط هواپیمائی ممکن نبود. در نتیجه، INGOs برچگونگی تنظیم قواعد تأثیر می‌گذارند. نفوذ اینها بدون تردید در دنیای شمال بیشترین است، جائیکه نهادهای دمکراتیک از گروههای ذینفوذ جهت مشارکت در روند سیاست گذاری دعوت می‌کنند. از اینقرار INGO ها در حذف تمایز بین موضوعات سیاسی خارجی و داخلی تأثیر می‌گذارند.

INGOها و IGO ها بصورتی منعکس کننده مخاصمه و همکاری، خصیصه کلی سیاست بین المللی، هستند. ازاینروی تمامی آنها عاملان بستگی متقابل محسوب نمی‌شوند. مثلاً ناتو، ترتیباتی برای امنیت دسته جمعی و یک سازمان بین المللی است، که از لحاظ تاریخی صرف

موجودیتش بستگی به وجود یک دشمن مقتدر دارد، که خصومتش سبب ترغیب همکاری سیاسی اعضای اتحادیه می‌گردد.

ایالات متحده بانی و در پشت پرده حامی ایجاد ناتو، سازمان ملل متحد، و تعداد بسیار از سازمانهای بین المللی بوده است که در دهه های بعد از جنگ جهانی دوم بنیاد گذاشته شدند. این کشور همچنین مشوق ادغام اقتصادی اروپای غربی بود که در ۱۹۵۷ منجر به عهدنامه ای گردید که موجد جامعه اقتصادی اروپا متشکل از کشورهای: فرانسه، آلمان، ایتالیا، بلژیک، هلند، و لوکزامبورگ شد. این جامعه از آن زمان ببعد بعنوان اتحادیه اروپائی (EU) متشکل از پانزده کشور اروپائی نامگذاری گردید(شانزده). اگر چه اتحادیه اروپا از جمله مسئولیتهایش مسائل سیاسی و امنیتی نیز می‌باشد، اما بزرگترین موفقیتش در پیش بردن اروپا به سوی اقتصاد واحد و جامع منطقه ای بوده است. امروز EU بزرگترین بازار در جهان و یک رقیب عمده و همچنین شریک اصلی ایالات متحده در اقتصاد سیاسی جهان است (نگاه کنید به نمایه ۱-۶).

حمایت ایالات متحده از اروپای متحد و سایر سازمانهای بین المللی طبیعتاً ناشی از اعتقادات بین المللی‌گرایی است - فعالیت جهانی آمریکا را در بعد از جنگ جهانی دوم حیات تازه بخشید. بهرحال، با تحول ماهیت سیستم بین المللی و نقش ایالات متحده در آن، رفتار آمریکا نیز متحول شد. و این امر در هیچ جا واضح تر از رفتارو واکنش ایالات متحده نسبت به سازمان ملل متحد نبوده که در حال تغییر می‌باشد.

آرمانگرائی آمریکائی نیرویی برانگیزنده در جهت ایجاد ملل متحد طی روزهای آخر جنگ جهانی دوم بود. ارزشهای آمریکائی این سازمان جهانی را ایجاد کرد که نهادهای سیاسی اش براساس مدل سازمانهای خودش بود. بهرحال، تقریباً بلافاصله، ملل متحد بطور فزاینده‌ای عرصهٔ رقابتهای خصمانه جنگ سرد بین ایالات متحده و اتحاد شوروی گردید. از اینروی ایالات متحده کوشید تا از موقعیتش بعنوان رهبر اکثریت، در ملل متحد به منظور تغییر سازمان در جهت اهداف سیاست خارجی مورد نظر خودش استفاده کند. البته پیگیری آن هدف به تدریج با گذشت زمان دشوارتر گردید، بویژه چون روند ضد استعماری آغاز گردید و ایالات متحده خودش را در حالت تدافعی همراه با سایر متحدین اروپائیش (که اغلب آنها دولتهای استعماری بودند) درمواجهه با ائتلاف خصمانه جهان سوم و متحدان بلوک شوروی یافت. در ۱۹۷۵ آن ائتلاف علیرغم اعتراض شدید ایالات متحده موفق به تصویب قطعنامه‌ای شد که صهیونیسم را به عنوان «شکلی از نژاد پرستی و تبعیض نژادی» می شناخت. تصویب این قطعنامه دانیل. بی.

موینیهان، سفیر وقت ایالات متحده در ملل متحده را برافروخت که با عصبانیت آنرا رد و «جباریت اکثریت جدید ملل متحد» خواند.

در سالهای پس از آن، رفتار ایالات متحده نسبت به ملل متحد و بسیاری از سازمانهای وابسته بدان، تعدیل گردید از احتیاط گرفته تا خصومت آشکار. دولت کارتر از سازمان بین المللی کار (ILO) بیرون آمد در اعتراض بدانچه آن را جانبداری ضد آمریکائی سازمان می نامید. دولت ریگان نیز همین راه را دنبال کرد با بیرون آمدن از سازمان آموزشی، علمی و فرهنگی ملل متحد (یونسکو). دولت کلینتون برای مدتی بازگشت مجدد به یونسکو را مد نظر داشت ولی سپس این فکر را بدلایل بودجه ای و بعد از آنکه در انتخابات ۱۹۹۴ کنگره، جمهوریخواهان پیروز شدند از سر بیرون کرد. بی علاقگی دولت ریگان به چند جانبه گرایی تجلی خودش را در بی تفاوتی اش به دادگاه جهانی و حمله به آن نشان داد، و تصمیم به اینکه بطور گزینشی پرداخت سهمیه جهت چندین فعالیت ملل متحد را بحال تعلیق درآورد — تاکتیکی که ایالات متحده مدتهای طولانی آن را مردود دانسته بود، هنگامیکه اتحاد شوروی آن را به عنوان وسیله ای جهت اعتراض به سیاستها و عملیات ملل متحد که آنها را نسبت به منافع اش خصمانه می دید برگزید. ایالات متحده همچنین نا خرسند بود از اینکه باید جهت غلبه با وضعیتهای منازعه منطقه ای رو به سازمان ملل متحد آورد، همانطور که قبلاً چنین کرده بود.

در پایان دوره دولت ریگان، زمانی که کناره گیری از چند جانبه گرائی، اغلب همراه با ترجیحی برای یکجانبه گرائی وجه غالب بود، مقابلهٔ یکجانبه با مسائل جهانی، رو به خاتمه گذاشت. تصمیم اتحاد شوروی تحت رهبری میخائیل گورباچف که سهمیه معوقه اش را به UN بپردازد و بدنبال ماجراجوئی نافرجامش در افغانستان، رو به شورای امنیت آورد (یا باز گردد) برای رفع و فیصلهٔ وضعیتهای منازعه به شیوه ای که یادآور منظور اصلی ملل متحد بود، سبب ارزیابی مجدد سیاست ایالات متحده نسبت به ملل متحد گردیدو در پاسخ، رئیس جمهور ریگان، ایالات متحده را متعهد کرد که قروض خود را به سازمان جهانی بپردازد. ولی هم بوش و هم کلینتون دریافتند که کنگره بی میل است که آن وعده را عملی سازد. تا سال ۱۹۹۴ ایالات متحده بصورت بزرگترین بدهکار به سازمان ملل متحد در آمده بود با بیش از ۷۳۰ میلیون دلار بدهی نپرداخته برای سهمیه های بودجه و عملیات گوناگون پاسداری صلح (برانیگین ۷ و ۱۹۹۴). بدهی معوقه تا حدی نشانگر عدم علاقه و بستگی نسبت به آئین های بودجه ای خود ملل متحد بود، جائیکه فقط پانزده کشور— با ایالات متحده در راس فهرست — ۸۰ درصد هزینه سازمان را می پردازند ولی براحتی توسط آنهائیکه یک جزء ناچیز آن را می پردازند رأیشان بی اعتبار می گردد.

بازگشت هم ایالات متحده و هم اتحاد شوروی به شورای امنیت جهت استفاده از مکانیسم رتق و فتق مخاصمات جهانی، صحنه را جهت همکاری آنها در واکنش به تهاجم عراق به کویت آماده ساخت. در سالهای پس از آن، شورای امنیت چندین مورد عملیات پاسداری صلح و اعمال و اجرای صلح را تصویب کرد، که در تاریخ سازمان و در هیچ دوره پیش از آن چنین سرعتی برای تصویب سابقه نداشت. دبیر کل ملل متحد پطروس پطروس غالی پرچمدار حتی نقش وسیعتری برای ملل متحد در جهان نو گردید، و پیشنهاد ایجاد نیروی داوطلبی کرد که «ملل متحد را قادر سازد تا جهت اجرای آتش بس با سرعت نیرو اعزام و مستقر نماید، در صورت لزوم علیه یک طرف و یا هر دو طرف مخاصمه، اگر آنها مبادرت به نقض آن کنند متوسل به اقدام قهری شود». (پطروس غالی ۱۹۹۳- ۱۹۹۲؛ همچنین نگاه کنید به پطروس غالی ۱۹۹۲). واحدهای واکنش سریع هنگامی وارد عمل می‌شوند که توسط شورای امنیت اجازه صادر شود و این واحدها تحت فرماندهی دبیر کل و نمایندگانش خواهند بود.

بهرحال این، پیشنهاد و سایر ایده هائیکه توسط دبیر کل بسیار فعال ارائه گردید، (هال ۱۹۹۴؛ پرستون ۱۹۹۴)، آنگونه که تعداد رو به افزایش عملیات ملل متحد در اکناف جهان نیز آن راثابت کرد، بسیار جنجالی بود. همچنین افزایش روزافزون هزینه‌ها – هم از لحاظ مالی و هم از لحاظ سیاسی – بیعلاقگی و عدم دلبستگی در ایالات متحده را (که از مدتها قبل منتقدان بوروکراسی زیاده از حد ملل متحد، ناراضی از سوء مدیریت آن بود) تشدید کرد[هفده].

دولت کلینتون همانطور که ما در فصول قبل دیدیم، مقررات روشنی را تنظیم کرد که دقیقاً مشارکت ایالات متحده را در عملیات نظامی ملل متحد مشخص می‌نمود (نگاه کنید همچنین به روگی a ۱۹۹۴). و اکثریت جدید جمهوریخواهان در مجلس نمایندگان، بر مبنای یک ماده واحد سیاست خارجی در برنامهٔ «قرارداد با آمریکا»، قانونی گذراندند که امکان تامین مالی عملیات پاسداری صلح یا اجرای صلح توسط ملل متحد را محدود می ساخت و همچنین استقرار نیروهای ایالات متحده را تحت فرماندهی افسران غیر آمریکائی ممنوع می‌کرد.

از اینروی غوغای شور و شوق برای امنیت دسته جمعی که طی مدت جنگ خلیج فارس مشهود بود بزودی محو شد، چون واقعیات بی‌نظمی نوین جهانی – همچنانکه دریوگوسلاوی سابق و جاهای دیگر – جای آن را گرفت. جنگ سرد که زمانی امکان استفاده مؤثرتر از ملل متحد در وضعیتهای مخاصمه را دشوار کرده بود ممکن است خاتمه یافته باشد. ولی مشکلات جهت تحصیل حمایت از یک سازمان جهانی مرکب از تقریباً ۲۰۰ کشور حاکم با امکانات، منافع، و تمایلات بسیار متفاوت پرداخت هزینه ها، کماکان موجود است. همانند گذشته، انگیزه برای بحداکثر رساندن منافع فردی قویتر است تا اولویت یافتن امور جمعی.

شرکتهای چند ملیتی

از جنگ جهانی دوم به بعد شرکتهای چند ملیتی بطور غول آسائی هم از نظر اندازه وهم ازلحاظ نفوذ رشدکرده اند، بدین روی شیوه های سرمایه گذاری،تولید،و بازاریابی بنحو شگفت آوری تغییر کرده است. (شرکتهای چند ملیتی (MNCs) بنگاههای تجاری سازمان یافته در داخل یک جامعه با فعالیتهای خارج از کشور هستند که بخاطر سرمایه گذاری مستقیم رشد می یابند که درست برعکس سرمایه گذاری از طریق خرید سهام است). برنامه ملل متحد در خصوص شرکتهای فراملیتی (برنامه ملل متحد در خصوص شرکتهای فراملیتی ۱۹۹۳، ۱۰۰ -۹۹) برآورد می‌نماید که در اوائل دهه ۱۹۹۰ قریب سی و هفت هزار MNCs کنترل دارائیها را در دو یا چند کشور تحت اختیار و بازاریابی تقریباً ۹۰ درصد تجارت کشورهای شمالی را در دست داشتند. علاوه بر آن مقایسه ای بین کشورها و شرکتها بنابر میزان تولید اقتصادی ناخالصشان نشان می دهد که بیش از ۴۰ درصد از ۱۰۰واحد اقتصادی بالای جهان (در ۱۹۹۰) را شرکتهای چند ملیتی تشکیل می دهند. در میان پنجاه واحد سطح بالا، حدود پانزده MNC حضور دارد ولی در پنجاه تای بعدی تعداد آنها به سی تا می‌رسد (کگلی و ویتکف ۱۹۹۵، ۸۱ – ۱۸۰).

اگر چه کشورهای دنیای جنوب هم، تعدادی شرکتهای چند ملیتی را ایجاد کرده اند ولی مقر بیشترشان در جهان توسعه یافته است، که از آنجا بخش ا عظم فعالیتهایشان نشات می‌گیرد. اگر استفاده از منبع سرمایه گذاری مستقیم خارجی را به عنوان معیاری محسوب داریم، دنیای شمال صاحب ۹۷ درصد همه سرمایه گذاریهای جاری به خارج است و دریافت کنندهٔ ۲۵ درصد تمامی سرمایه گذاری جاری به داخل (میچل ۱۹۹۳، ۱۶۸). سهم ملتهای رو به رشد از سرمایه گذاری مستقیم در سالهای ۱۹۷۰ افزایش یافت، ولی طی مدت بحران دیون در سالهای ۱۹۸۰ رو به افول نهاد (نگاه کنید به فصل ۷).

از لحاظ تاریخی، ایالات متحده وطن اصلی میزان بیشتری از شرکتهای چند ملیتی مادر بوده است، و پس از آن بریتانیا و آلمان قرار دارند. از سالهای ۱۹۷۰، جریان سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی و بورس، بسوی خارج از ایالات متحده متدرجاً تنزل یافته است. طی دهه گذشته جهان سرمایه گذاری بطور روز افزونی «سه قطبی» گردید، با ایالات متحده، جامعه اروپا، و ژاپن که بازیگران اصلی هستند. امری که در آغاز دهه کاملاً غیر منتظره بود، سه قطبی شدن ناشی از همگرائی سه روند مرتبط مهم بود: (۱) ادغام سریع اروپا، که امکان شناسائی جامعه اروپا را به عنوان واحد سرمایه گذاری مستقل میسر ساخت؛ (۲) اهمیت یافتن ژاپن به عنوان یک منبع سرمایه گذاری مستقیم خارجی؛ و (۳) افول نقش ایالات متحده به عنوان منبع

سرمایه گذاری و بهمان ترتیب ظهورش به مثابه یک کشور میزبان سرمایه گذاری. در اوائل سالهای ۱۹۹۰ اروپا همسنگ با ایالات متحده از نظر موجودی سرمایه گذاری مستقیم خارجی (سرمایه گذاری در محل) گردید، در حالیکه ژاپن ایالات متحده را به عنوان منبع عمده جریان سرمایه گذاری خارجی پشت سر گذاشت (سرمایه گذاری فرامرزی)، که قسمت اعظم سرمایه گذاری برونی اش متوجه خود ایالات متحده بود (مرکز ملل متحد درباره شرکتهای فرامرزی ۱۹۹۱).

ایالات متحده – ژاپن – اروپا این سه قطب نه فقط اکنون بر نحوهٔ سرمایه گذاری جهان مسلط می‌باشند بلکه نرخ رشد سرمایه گذاری مستقیم خارجی در داخل این مثلث، بیش از نرخ رشد سرمایه گذاری در جاهای دیگر است. الگوهای ناشی از استراتژی مذکور شبیه یک شرکت است که در آن هر طرف (شریک) در سرمایه گذاری مثلث کوشیده است که سهم خودش در بازار را تحکیم نماید و جای پائی در دو منطقه دیگر بدست آورد. ترجیحات در داخل مثلث نشان می‌دهد که ایالات متحده و (اینک) اتحادیه اروپا ترجیح می دهند که نزد یکدیگر سرمایه گذاری کنند تا ژاپن و ژاپنی‌ها ترجیح میدهد که در ایالات متحده سرمایه گذاری کند تا اروپا. نتیجه این امر نوعی عدم تعادل جدی است بین ژاپن و دیگر طرفهای شمالی اش، با جریان سرمایه گذاری بیرونی که بسیار عظیم تر از جریان داخلی سرمایه گذاری است. این عدم تعادل برابر با مازاد تجاری ژاپن با دیگر کشورها – بنحوی قابل توجه ایالات متحده – است و در زمانی سبب نگرانی جدی درداخل ایالات متحده راجع به «فروش آمریکا» شد (اومستاد[1] ۱۹۸۹). رقابت سخت تر میان سه بلوک اقتصادی و بهمان نسبت کوشش سیاسی می‌تواند چنین نابرابریهائی را دنبال کند. (تورو ۱۹۹۲).

اگرچه بیشتر شرکتهای چند ملیتی مقرشان در دنیای شمال است، ولی آنها تهدید مستقیم اندکی نسبت به اقتصادها یا موسسات سیاست گذاری در این جوامع بزرگ و پیچیده می‌باشند. در حالیکه در مورد دنیای جنوب این چنین نیست، جائیکه قدرت اقتصادی و امکانات موسسات چند ملیتی - اصولاً آمریکایی –تا حدودی آنها را قادر کرده است که بصورت زائده جهانی جوامع شمالی درآیند، که بعنوان موتوری جهت انتقال سرمایه گذاری، تکنولوژی، و مهارتهای مدیریتی در ورای مرزهای ملی به کار می‌روند. اگر چه چنین انتقالهائی ممکن است سودمند باشند، در گذشته آنها بصورت تهدیدات جدی نسبت به خود تمامیت دولتهای حاکم بودند. شاید رسواترین نمونه آن مورد شیلی باشد که در اوائل سالهای ۱۹۷۰ اتفاق افتاد. در آنجا، تلفن و تلگراف بین المللی (ITT) در تلاش جهت حفظ منافعش در شرکت سودآور تلفن

---

[1] Omestad

شیلتکو می خواست مانع از آن گردد که سالوادر آلندهٔ طرفدار مارکیسیم بعنوان رئیس جمهور انتخاب گردد و متعاقباً در پی سرنگونیش برآمد. اقدامات ITT برای واژگونی آلنده از جمله حمایت مالی از رقبای سیاسیش بود و، زمانی که آلنده انتخاب گردید، کوشش جهت ترغیب دولت آمریکا برای دست زدن به برنامه ایجاد اختلال در اقتصاد شیلی بود. نهایتاً آلنده کشته و حکومتش سرنگون گردید.

در برخی موارد، شرکتهای چند ملیتی مبادرت به اعمالی می‌کنند که برای کشورهای خودشان هم ایجاد شرمساری می نمایند – همانند وقتی که حکومت آلمان غربی دریافت که یک کارخانه آلمانی تجهیزات تولید گاز خردل را به لیبی فروخته است، یا اینکه ممکن است آنها بی اعتنا به مقررات کشور خود باشند – همانند هنگامیکه شرکت فرعی فرانسوی صنایع درسر Dresser دالاس، تکزاس، تکنولوژی انرژی را به اتحاد شوروی بر خلاف دستور دولت ریگان صادر کرد. نهایتاً رفتاری مانند این مورد و قضیه ITT این سئوال را مطرح می‌کند که آیا شرکتهای چند ملیتی خارج از کنترل حکومتها هستند. در عمل، این قضیه در خصوص کشورهای در حال رشد مهم و قابل توجه بوده است. اغلب کوششها جهت کنترل آنها در سطح ملی صورت گرفته تادر سطح بین المللی (نگاه کنید به اسپیرو ۱۹۹۰)

امروز دنیای جنوب کمتر نگران اثرات غیر منتظره مداخله شرکتهای چند ملیتی در نظامهای سیاسی اش می‌باشد، تا درباره توانائی (یا ناتوانی) خودش در جلب سرمایه گذاری شرکتهای چند ملیتی و ایجاد سایر شرایط لازمه برای جریان یافتن سرمایه از آن شرکتها. شرکتهای چند ملیتی برای آنهایی که در پی تقلید از توفیق اقتصادی **کشورهای تازه صنعتی شده** (NICs) می‌باشند بویژه مهم است، و این بستگی به توانائیشان در حفظ رشد صادرات دارد. سرمایه خارجی در این روند بسیار مهم واصلی است، حتی اگر سرمایه اغلب به بهای بالائی وارد شود (براد، کاواناف[1] ۱۹۸۸).

انتقاد کنندگان از چند ملیتی ها – که برخی اوقات «شرکتهای امپریال» خوانده می‌شوند – قبول دارند که آنها هزینه ای بر دنیای شمال و بهمین طور بر دنیای جنوب تحمیل می‌کنند. آنها خاطرنشان می سازند که در حالیکه مدیران اجرائی شرکت اغلب حائز «درک و تصوری وسیع از مسائل جهانی» هستند، ولی توجهی اندک یا نگرانی کمی درباره، «عواقب دراز مدت سیاسی و اجتماعی آنچه شرکتهایشان می‌کنند» دارند (بارنت و کاناده ۱۹۹۴؛ همچنین نگاه کنید به بارنت و مولر ۱۹۷۴؛ کفالاس[2] ۱۹۹۲).

---

[1] Broad & Cavanagh
[2] Kefalas

اعمال مورد نظر، ظاهراً شامل کارهای نادرست، از جمله تخریب محیط زیست، توزیع نادرست منابع جهانی، و بهم ریختگی اجتماعی می‌باشد. علاوه بر این، منتقدان نگرانی دارند که شرکتهای چند ملیتی خارج از حدود کنترل رهبران سیاسی ملی می‌باشند.

قدرت مستحکم و تحرک شرکتهای جهانی، اثر اقدامات حکومتهای ملی در پیگیری سیاستهای اساسی و مردمی را سست می سازد. رهبران دولت - ملتها بیش از پیش کنترل بر سرزمین خودشان را از دست داده، بیشتر و بیشتر باید خود را با درخواستهای دنیای خارج تطبیق دهند، خارجیانی که هم اینک در درون دروازه ها می‌باشند. بنگاههای تجارتی که معمولاً فعالیت فرا مرزی دارند، بخشهای دور افتاده سرزمین را به اقتصاد جدید جهانی پیوند می دهند که همهٔ انواع کنوانسیونها و ترتیبات مستقر سیاسی را پشت سر می‌گذارند. (بارنت و کاواناه ۱۹۹۴، ۱۹).

ایالات متحده نیز از این روند مصون نیست. «اگر چه هنوز بزرگترین اقتصاد ملی و بزرگترین قدرت نظامی جهان است، امابنحوی روز افزون تابع تغییرات ناگهانی جهانی است که هیچ ملتی نمی‌تواند بر آن غالب باشد» (بارنت و کاناواه ۱۹۹۴). در عین حال، برخی خوش خیالها، حسن و خوبی شرکتهای چند ملیتی فرامرزی را مورد تمجید قرار می‌دهند. به گفته کنی چین اهمائی Kenichin Ohmae، یک مشاور ژاپنی مدیریت «دیگر خطوط حمل و نقل با پرچم ملی وجود ندارد» «شرکتها باید در خدمت مشتریانشان باشند، نه حکومتها».

رژیمهای بین المللی

دو دهه قبل، شرکتهای چند ملیتی هدف خصومت قابل ملاحظه ای بخاطر حد و اندازه شان و "توانایی جهانی"شان بودند (بارنت و مولر ۱۹۷۴)، اما امروز «موجودیتشان بصورت حقیقت زندگی درآمده است. اینک آنها بازیگران دائمی - و با نفوذ - در عرصه بین المللی می‌باشند» (اسپیرو ۱۹۹۰). در واقع غیرقابل تصور است که فکر کرد چگونه اقتصاد بین المللی ممکن بود بدون آنها عمل کند. درست همانطور که غیر قابل قبول است که فکر کرد بازرگانی بین المللی یا سایر اشکال عمل متقابل می‌توانست در غیاب قواعد حکومتی روی دهد، از اینروی دولتها و بازیگران غیردولتی همکاری می‌کنند تا رژیمهای بین المللی را به منظور تسهیل روابط همکاری بین المللی ایجاد کنند.

رژیمهای بین المللی را می‌توان بعنوان «مجموعه ای از اصول صریح یا تلویحی، فرمها، قواعد و شیوههای تصمیم‌گیری دانست که حول‌محور آن انتظارات بازیگران راجع به امری مفروض در عرصه روابط بین‌المللی به یکدیگر نزدیک می‌شود» (کراسنر ۱۹۸۲). آن رژیمها جهت درک شیوههای منظم همکاری در سیاست بین المللی اهمیت دارند. ممکن است که نظام سیاسی بین المللی نامنظم و بهم ریخته بنظر رسد (مفهومی محوری که تاکید بر منطق

واقعگـرایان سیاسـی دارد)، ولـی معذلـک بهم ریختگی مذکور، مرتب است. رژیمهای بین‌المللی این آشفتگی ظاهری مرتفع می‌سازند.

نظامهـای پولـی و تجـاری جهان که در جریان جنگ جهانی دوم و بعد از آن بوجودآمد نمونـه هـای روشـنی از رژیمهـای بیـن المللی هستند. هر دوی این نظامها تحت رهبری ایالات مـتحده – دولـت سـلطه جـو در اقتصاد سیاسی بعد از جنگ نمو کردند –و همراه بایکدیگراین دونظـام در تعیین نظم اقتصادی بین المللی آزاد (LIEO) مؤثر بودند. که شامل پذیرش ترکیبی از اصـول، عقـاید، نـرمها، و شیوه های تصمیم گیری است که مداخله حکومت را در اقتصاد بین المللـی محـدود و از طـرف دیگـر جـریان آزاد سرمایه و کالاها را در میان مرزهای ملی تسهیل مـی‌کند. نظام جهانی حاکم بر استخراج و توزیع نفت مثال دیگری است. در اینجا حکومتها، یک سـازمان بیـن المللـی (اوپـک)، و شرکتهای چند ملیتی همه نقش حساسی را در عرضه منبعی مهم به جهان گرسنه انرژی ایفا می‌کنند (نگاه کنید به کئوهان ۱۹۸۴).

ایـنها و مـثالهای دیگـر نشان میدهد که بازیگران غیردولتی کمک به ساخت وگسترش دسـتورکارهای سیاسـت خارجـی تصـمیم‌گـیران ملی میکنند زیرا به عنوان «مدار های مخابره حساسـیت هـای سیاسـی در ورای مـرزهای ملـی» بکار می روند (کئوهان و نای ۱۹۷۵). از آن منظر، می‌توان بطور معقول نیتجه گرفت که اقدامات متقابل فراملی دارای ظرفیت نفوذ و تأثیر بر نظام بین المللی می‌باشند بوسیله:

۱- *تغییـر طـرز فکـر* هـم نخبگان و هم غیر نخبگان، با تغییر دادن افکار و استنباطاتشان از واقعیت از طریق تماسهای رو در رو با شهروندان دولتهای متفاوت.

۲- *افـزایش پلورالیسـم بیـن المللی* بوسیله پیوند دادن گروههای ذینفع ملی در ساختارهای فراملی، معمولاً به منظور همکاری فراملی.

۳- *افـزایش محدودیـت بـر دولتها از طریق بستگی و هم بستگی* – بخصوص در عرصه های مالی و حمل و نقل بین المللی.

۴- *ایجـاد ابـزار نویـن نفـوذ* که بعضی از حکومتها را قادر می‌سازد، که به سبب توزیع نابرابر پـیوندهای فراملی در مراوده با سایر حکومتها، بنحو مؤثرتری خواسته هایشان را برآورده سازند.

۵- *خلـق بازیگران خود مختار بین المللی* جدید، که قادر به تامین منافعشان عمدتاً خارج از حیطه کنترل مستقیم دولت – ملت ها می‌باشند (نای و کئوهان ۱۹۷۱).

رژیمهـای بیـن المللـی ایـن روندها را تسهیل می نمایند. شگفت اینکه، اهمیت آنها در سیسـتم بطور کلی رو به افزایش است، در حالیکه نقش مسلط ایالات متحده در سیاست جهانی

رو بـه کـاهش دارد. ایـالات مـتحده در ایجـاد ایـن رژیمها در فضای بعد از جنگ نقش اساسی داشـت و همانگونـه نـیز قـدرت فائقـه اش ثـبات و نظم لازم را برای تولد و عملکرد مؤثر آنها را فـراهم آورد. در واقـع – و در مغایـرت بـا آنچـه مـنطق *سیاست واقعی* RealPolitik پیش‌بینی میکـند – ایـالات‌مـتحده خـیری جمعی را برای سایر کشورها فراهم ساخت که آنها و همچنین قـدرت سلطه‌جو را کامیاب نمود. بنابراین از آنجاکه قدرت ایالات متحده نسبت به دیگران رو به افول دارد ممکن است تصور بی ثباتی برود. بهرحال، قواعد نهادینه ای، بعد از جنگ جهانی دوم بـرای مدیریـت جمعـی مسـائل جهانـی وضـع گردید، در همان حالی که نظام غیرمتمرکز بین المللی نیز کماکان باقی بود؛ این قواعد کمک به حفظ نظم درمحیطی نمود که در غیر اینصورت از آن انـتظار هـرج و مـرج مـی رفـت. لـذا بازیگران غیر دولتی نقش مهمی را در حفظ تعادل و هماهنگی بین المللی ایفا می نمایند.

تروریسم فراملی و نهضت های ملی قومی

تروریسـتهای فراملی و نهضت های ملی قومی جزو استثنائات بشمار می روند. هدف آنها بعـنوان بازیگـران غیردولتـی هرج و مرج است، نه تعادل. از اینروی آنها چالشهای آزاردهنده ای برای دولت – ملتها بطور عموم و برای ایالات متحده بطور اخص بشمار می آیند.

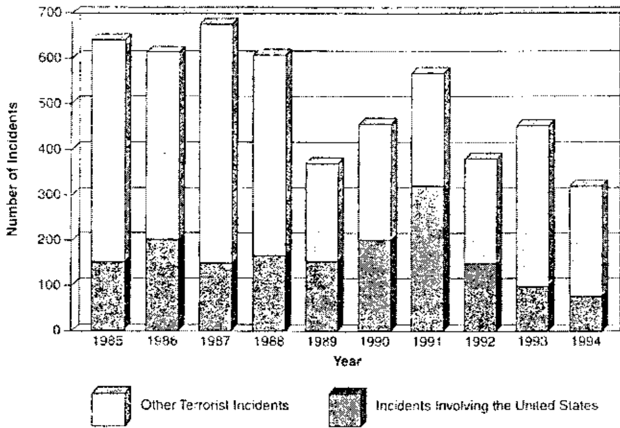
تعدادحـوادث تروریسـتی بیـن المللـی درسـالهای اخیرکاهش یافته است، همانطور هم تعدادحمـلات بـه افراد و منافع آمریکائی (نگاه کنید به نمایه ۸-۶) – این روند نامرتبط به پایان جـنگ سـرد نیسـت، زیـرا اتحاد شوروی و دولتهای کمونیست در اروپای شرقی حمایت و مامن بـرای گروههای تروریستی تامین می‌نمودند. بهرحال، حملات تروریستی اینک بیشتر نزدیک به میهـن شـده اسـت. در ۱۹۹۳ دو کارمـند سـیا در حالیکه به سمت محل پارکینگ در لانگ لی ویرجینـیا مـیراندند بقـتل رسـیدند، در تاثرانگیزتریـن حادثـه آن سال، تروریستها مرکز تجارت جهانـی در نـیویورک سـیتی را بمـب گـذاری کردند. که منجر به کشته شدن شش آمریکائی و مجـروح شـدن بـیش از هزار نفر گردید و این طبق گفته وزارت امور خارجه - «بالاترین میزان تلفات برای یک حمله تروریستی است که تاکنون به ثبت رسیده است». چندین متهم به توطئه بسـرعت دسـتگیر و بعد در دادگاههای آمریکا مجرم شناخته شدند. در اوائل ۱۹۹۵، رهبر گروه حملـه در پاکسـتان دسـتگیر و بـه نـیویورک جهـت محاکمه آورده شد. بلافاصله بعد از آن دو کارمـند سرکنسولگری ایالات متحده در کراچی در حالیکه آماده رفتن به سرکار بودند به ضرب گلوله کشته شدند.

تروریسم تاکتیک کم زورها علیه قدرتمندان است. از اینروی اقلیتهای سیاسی یا اجتماعی ونهضتهای قومی اغلب مرتکب اقدام تروریستی می‌شوند تا توجه رسانه های گروهی را بخود جلب نموده و تبلیغ مساله و مشکلشان را بنمایند. آنهائیکه درصدد کسب استقلال و حاکمیت ملی هستند – مانند فلسطینی ها در خاورمیانه، باسکها در اسپانیا – این مشخصه انواع آرمانهائی است که اغلب فعالیتهای تروریستی را حیات می بخشد. باوجود این هنوز بسیاری از فعالیتهای تروریستی توسط دولتها یا مستقیماً (مانند تامین مالی) یا غیر مستقیم (مانند تامین مامن مطمئن) حمایت می‌شود. ایالات متحده (در ۱۹۹۴) هفت کشور را بعنوان بانیان تروریسم بین المللی مشخص کرد: ایران[۱]، عراق، لیبی، سوریه، سودان، کوبا، و کره شمالی. سیاست ایالات متحده جهت مقابله با آنها متوجه تحریمهای دیپلماتیک، اقتصادی، و برخی اوقات نظامی است. وزارت امور خارجه، ایران را بعنوان «خطرناک ترین بانی و بزرگترین منبع نگرانی» توصیف می‌نماید، چون شواهدی این کشور را با فعالیتهای تروریستی در فرانسه، آلمان، ترکیه، سویس، ایتالیا، و آرژانتین مرتبط می داند (آتکسینسون a ۱۹۹۳؛ کول و لووین ۱۹۹۴؛ امرسون ۱۹۹۳). ایران بخصوص با گروه افراطی مسلمان شیعه حزب الله ارتباط نزدیکی دارد که مسئول اقدامات تروریستی در سراسر جهان می‌باشد. (عربستان سعودی مسلمانان سنی را حمایت کرده است که با شیعیان حمایت شده از سوی ایران اغلب در ستیز می‌باشند.)

پیش از قتلهای لانگ لی و بمب گذاری در مرکز تجارت، سیا و وزارت امور خارجه تخمین زدند که ۸۰ درصد حوادث تروریستی بین المللی از «حمایت دولتی» برخوردارند (امرسون ۵،C۱۹۹۳). بهرحال اینک، نگرانی رو به افزایشی وجود دارد که تروریستهائی که اسلام (سیاسی) افراطی را اختیار می‌کنند، بطور روز افزونی «تک رو» و «غیر وابسته» می‌باشند – بدون ارتباط و وابستگی با بانی خاصی. آنگونه که یکی از مقامات (نامعلوم) آلمانی متذکر شد، «تروریسم بنیادگرای اسلامی شبیه هیچ چیزی نیست که ما قبلاً دیده بوده باشیم، زیرا فاقد سلسله مراتب سنتی است شبیه آنچه سایر گروههای سکولار دارند » (نقل شده در امرسون ۱۹۹۳). این امر وظیفه سازمانهای اطلاعاتی را پیچیده تر می سازد که مسئول جلوگیری از تروریسم و ریشه کن ساختن مرتکبین آن می‌باشند.

---

۱ چون قلم در دست دشمن است نباید انتظار انصاف را داشت انهم در خصوص کشوری که امریکا را شیطان بزرگ می‌داند.



نمایه ۸-۶ – حوادث تروریستی بین‌المللی ۱۹۹۴ – ۱۹۸۵

منبع: اداره هماهنگی ضد تروریستی، وزارت ا مور خارجه ایالات متحده فوریه، ۱۹۹۵

اگـر چــه امروز بنیادگرایان رادیکال اسلامی رابا فعالیتهای تروریستی بین المللی مرتبط می دانند، مفهوم وسیعتری از تروریسم همچنین شامل فعالیتهای حکومتی[1] می‌شود مانند آنچه صربها می‌کنند، منجمله تجاوز جنسی و کشتار گروهی در بسنی و هرزه گوین. یک مقام وزارت امـور خارجـه توضـیح داد که «این یک جنگ است» و افزود که بهرحال « تعریف آن مساله ای مشکل و شدیداً دشوار و گزنده است».

صـرفنظر از دشـواری امـر تعـریف، گسترش نهضتهای ملی قومی در آستانه پایان جنگ سـرد مشـوق مبادرت به تروریسم از سوی ضعیف‌ها در برابر قدرتمندها می‌باشد. این امر وضوح بیشـتری می‌یابد هنگامیکه توجه شود که بسیاری مردم تعهد اولیه شان را به دولت و حکومتی کـه بر آنان حکم میراند تعهدی جدی محسوب نمی‌دارند، آنها خودشان را نخست اعضای ملیت شـان میدانند و بعداً متعهد به کشورشان. این اعتقاد، جوامع فرهنگی، مذهبی، قومی، و زبانی را

---

۱ نویسنده به عمد از ذکر اعمال رژیم صهیونیستی خودداری می‌ورزد که سبعیت اعمال تروریستی‌اش شهر خاص و عام است و محکومیت‌های پی‌درپی را به دنبال داشته است.

در داخل دولت – ملتهای امروز تشویق میکندکه فردیت و تمایزشان را ابراز دارند. حتی ایالات متحده- یک «بوته ذوب کننده» مهاجرین از سراسر دنیا – امروز «چند فرهنگ گرائی» را چالش رو به ازدیادی نسبت به فرهنگ سیاسی مسلط می‌یابد (نگاه کنید به فصل ۸). خشونت گاهی همراه با ابراز و تجلی تکثرگرایی فرهنگی درداخل ایالات متحده بوده است. غالباً بیان این امر از طریق تروریسم، هم در داخل کشورها و هم بصورت فراملیتی صورت می‌گیرد.

سیاست خارجی آمریکا در سپیده هزاره نو

سالهای بلافاصله بعد از جنگ جهانی دوم همراه با فرصتی برای ایالات متحده بود که فعالانه توانست مسئولیتهای جهانی را بپذیرد و سیاست خارجی مثبتی را دنبال نماید که جهانی منطبق با تصور آمریکائی را شکل دهد. از اینقرار خصوصیت نظام سیاسی بین المللی دردهه های پس از جنگ جهانی دوم تا حد زیادی حاصل برنامه ها و سیاستهائی است که ایالات متحده مبدع آن بود و گزینشهائی را در پاسخ به چالشهای آن دوره بعمل آورد.

جهان در افق قرن بیست و یکم هنوز تعریف درستی ندارد، و نقشی که ایالات متحده در تعیین آن ایفا خواهد کرد هنوز نامتیقن است. به عنوان تنها ابرقدرت باقیمانده، ایالات متحده ظرفیت و توانائی بسیار زیادتری دارد که بخواهد نظم جهانی نوینی ایجاد کند که یکبار دیگر با ارزشها و منافع آمریکا مطابقت داشته باشد. بهرحال، امروز ایالات متحده همچنین خودش را تحت فشار بار مسئولتیها می بیند. سازمانها و نهادهائی که آمریکا ترویج نمود و زمانی بدون هیچ گونه قید و شرطی از آنها حمایت کرد اینک برخی اوقات، سمبل نامقبول نظام سیاسی بین المللی معاصر به نظر می‌رسند که اغلب نارفیق و ناسازگار می‌باشند. وضعیت و ترکیب در حال ظهور قدرت جهانی، وقوع چالشهای جدیدی را پیش می آوردکه به احتمال قوی پر دردسرتر از تدبیر و اداره معضل شوروی است. بسیاری از آنها که خارج از حلقهٔ قدرتهای بزرگ هستند نسبت به تأثیر قدرت آمریکا برارزشها و منافع خودشان مظنون خواهند بود، حتی تحولات داخلی آن جوامع بر صحنه وسیعتر جهانی تأثیر خواهد گذاشت و تداوم بی وقفه بستگی های متقابل فرا ملیتی تهدیدات جدیدی را نسبت به توانائی حتی یک ابرقدرت در مدیریت نیروهایش برای تأمین امنیت و رفاه خودش بوجود می‌آورد.

از لحاظ تاریخی ایالات متحده به چالشهای خارجی، یا با کناره جوئی، یا از طریق اقدام مثبت پاسخ داده است. امروز ما در یک دوره گذرائی بسر می بریم – دوره‌ای که نظم قدیمی جهان سپری شده، اما شکل نظم نوین جهان هنوز معین نشده است. آیا کناره جوئی یا حضور

فعال، پاسخ آمریکا نسبت به چالشهای هزاره جدید خواهد بود، موضوعی است که باید نسبت به آن اتخاد تصمیم گردد.

حواشی

یک) برای انتقادات از نقش سلاحهای هسته‌ای بعنوان ابزار صلح، نگاه کنید به کگلی (۱۹۹۴)، مولبر (۱۹۸۹) و واسکوئز (۱۹۹۱).

دو) فرایدبرگ (۱۹۹۴) استدلال می‌کند که «بنیاد منقسم قدرت که برپایه آن نظم نوین باید ساخته شود» ممکن است منتج به یک نظام واحد و جامع الاطراف نشود، ولی در عوض به چند نظام فرعی برسد. اینها ممکن است بطور منطقه ای سازمان داده شود (آسیا، اروپا، آمریکا)؛ یا براساس ثروت (شمال علیه جنوب)؛ یا شاید به موجب مرزهای تمدنی (غربی، کنفوسیوسی، ژاپنی، هندو، ارتدوکس- اسلاوی، اسلامی). نگاه کنید همچنین به هانتینگتون (a ۱۹۹۳).

سه) همه نیروهای اقتصادی جامعیت دهنده نمی‌باشند. همانطور که اریک پیترسون (۱۹۹۴) می‌نویسد «شدت یافتن ادغام جهانی اقتصاد، سیاستهای اقتصادی ملی را بسوی رقابت شدیدتری با اقتصادهای توسعه یافته کاپیتالیسی می برد. «از اینقرار ممکن است که برخورد در حال ظهوری را تصور کرد میان مراکز اقتصادهای سرمایه داری عمده جهان (اروپا، ژاپن، و ایالات متحده). منازعات میان آنها بطور مفصل در فصل ۷ توضیح می‌شود.

چهار) نگاه کنید به کگلی وریموند (۱۹۹۴) برای شرح کاملی از سناریوهائی که ایالات متحده می‌توانست در یک جهان چندقطبی دنبال نماید. بخشی که در پی می‌آید تا حدی بر این منبع استوار است. خلیل زاد (۱۹۹۵) همچنین تصورات استراتژیک ثانوی و استراتژیهای بزرگ را کاوش و شناسائی می‌نماید.

پنج) نگاه کنید به وارنر (۱۹۸۹) جهت بحث درباره رابطه مخصوص وراسموسن و مک کورمیک (۱۹۹۳) جهت تحلیلی درباره احساسات انگلیسی راجع به رابطه.

شش) «اقدام پلیسی» کره که در سال ۱۹۵۰ در پاسخ به حمله کره شمالی به کره جنوبی بعمل آمد دقیقاً بعنوان مثال امنیت دسته جمعی تلقی نمی گردد. بدو دلیل. نخست، اتحاد شوروی آن اقدام را تایید نکرد (شوروی در آن زمان در شورای امنیت حضور نداشت در اعتراض به خاطر اخراج حکومت چین کمونیست از سازمان). دوم، اقدام بعنوان توصیه‌ای بود تحت فصل ۶ منشور ملل متحد، نه بعنوان تکلیفی الزامی تحت فصل ۷، همچون مورد بحران خلیج (فارس).

هفت) بلومفیلد (۱۹۹۴) خاطر نشان می سازد که بحث درباره نقش جهانی آینده ایالات متحده بصورت گروگانی در آمد به سبب سه "قضیه جهنمی" – سومالی – بسنی و هائیتی، وی چنین نظر می دهد که بهترین سیاست اینست که «بی نظمی پریشان کننده و رفتار غیر قابل تحملی ملی» را قبل از اینکه بوقوع پیوندد تغییرجهت داد و متوقف ساخت. این تجویز همانند آنی نیست که مربوط پیشنهاد دولت کلینتون راجع به استراتژی جلوگیری از بروز بحران بود که در فصل ۵ مورد بحث قرار گرفت.

هشت) جهت نمونه برداری از مسائل مربوط به آینده ناتو، نگاه کنید به آسموس، کوگلر، و لارابی (۱۹۹۳)، برژنیسکی (۱۹۹۵)، دافیلد (۱۹۹۵- ۱۹۹۴)، گلاسر (۱۹۹۳)، و هاریس (۱۹۹۳).

نــه) تعهد اتحاد شوروی و متحدان اروپای شرقی اش در هلسینکی به احترام نسبت به حقوق اساسی بشر و مجاز دانستن جریان ارتباط زیادتری از مردم و افکار بین شرق و غرب روندهائی را بکار انداخت که یقیناً سبب تشویق آزاد سازی سیاسی در اتحاد شوروی گردید، که نهایتاً خاتمه حکومت کمونیستی، و با آن پایان جنگ سرد را شتاب بخشید.

ده) میانگین ها هم مبهم مینمایند و بهمان نسبت نیز روشنگر می‌باشند، از اینقرار مدلهای «دنیای دیگر شمال» و «دنیای دیگر جنوب» حاوی ارقام بسیار متفاوتی است. در داخل شمال، برای مثال، تولید ناخالص داخلی سرانه در ۱۹۹۳، ۳۶۴۱۰ دلار بود – که بیشتر در ژاپن است- در حالیکه رقم مربوط به جمهوری اسلاواک فقط در میزان ۱۹۰۰ دلار بود. و در داخل جنوب، میانگین درآمد سنگاپور در رقم ۱۹،۳۱۰ دلار قرار دارد در مقایسه با رقم ۱۴۰ دلار برای سیرالئون.

یازده) اطلاعات اشاره شده در پاراگراف قبلی و کنونی از دفتر *ماخذ* جمعیت (۱۹۹۴ برگه اطلاعات جمعیت جهان)، **اطلس بانک جهانی ۱۹۹۵**، و آژانس خلع سلاح و کنترل تسلیحات ایالات‌متحده (۱۹۹۵) می‌باشد. آمارهای کشورهای کمتر توسعه یافته، کم توسعه یافته، که برای آنها اطلاعات ناکامل است (و در بهترین صورت برآوردی است). همیشه شامل همان کشورها نمی‌باشد. از اینقرار آنها را باید فقط بعنوان تخمینی نه تحقیقی تلقی کرد. نرخ رشد جمعیت نیز نرخهای افزایش طبیعی است، که براساس فزونی تولد بر مرگ اندازه گیری می گردد.

دوازده) از سوی دیگر، اقتصادهایشان مبتنی بر تجربه ۱۹۹۳ – ۱۹۸۵ نیاز به مدت ۸۷۵ سال دارد که از نظر میزان دو برابر گردد.

سیزده) نگاه کنید به ابرستارت (۱۹۹۱)، فوستر(۱۹۸۹)، و واتنبرگ (۱۹۸۹)، جهت مباحث مربوط به تبعات امنیت ملی روند جمعیت شناسی.

چهارده) همچون جوامع پیشرفته صنعتی شمال، مخارج نظامی کشورهای دنیای جنوب برخی اوقات قابل توجیه است، چون آنها خود سود اقتصادی تولید می نمایند. همچنانکه در گزارش ۱۹۸۸ توسعه جهانی آمده است. «مخارج نظامی می‌تواند اثرات مثبت مولد داشته باشد، مانند تشدید ابداع تکنولوژیک، تربیت پرسنلی که بعداً به کارهای کشوری خواهند رفت، فراهم آوردن فرصتهای شغلی، احداث نهادهای داخلی، افزایش سهم مالیاتی کشور، تشدید استفاده پرمنفعت تراز منابع موجود. علاوه بر آن، صنایع نظامی می‌تواند بصورت کانون فعالیتهای صنعتی شدن درآید. بهرحال، همین گزارش متذکرگردید که اثرات مثبت آنها غالباً بخاطر هزینه های دراز مدتش خنثی می‌شود.

پانزده) موافقتنامه‌های فروش اسلحه که در فصل ۵ مورد بحث قرار گرفت، و انتقال واقعی اسلحه (تحویل دادنها)، که در این فصل بحث شد، اغلب تفاوت گسترده ای دارند، چون مفاهیم متفاوتی را منعکس می‌کنند. بهرحال می‌توان پیش بینی کرد که با موافقتنامه های فروش اسلحه منعقد شده توسط ایالات متحده در ۱۹۹۳، انتقال واقعی اسلحه در سالهای آتی افزایش خواهد یافت.

شانزده) علاوه بر شش کشور اصلی، **جامعه اروپا** شامل، اتریش، بریتانیا، دانمارک، فنلاند، یونان، ایرلند، پرتقال، اسپانیا، و سوئد می‌باشند.

هفده) برای نمونه گرفتن از موضوعات و برخی پیشنهادات برای اصلاح، نگاه کنید به برانی چین (۱۹۹۴۹؛ چیلدرز یا اورک هارت (۱۹۹۴)؛ تعیین هدف: ملل متحد و بهداشت ملتها (۱۹۹۳)، دیرکس، مایتوز، راوف، ریدل– دیکسون. سیولاندر(۱۹۹۳)، گیرگ (۱۹۹۴، ۱۹۹۳)؛ پرستون (۱۹۹۵) و پوچلا (۱۹۹۴).

توصیه برای مطالعات بیشتر

Barnet, Richard J., and John Cavanugh. *Global Dreams: Imperial Corporations and the New World* Order. New York. Simon & Schuster, 1994.

Brown, Seyom. *New Forces, Old Forces, and the Future of World Politics*. New York: Harper Collins, 1995.

Crotty, William, ed. *Post-Cold War Policy: The International Context.* Chicago: Nelson-Hall, 1995.

Gregg, Robert W.*About Face*? The *United States and the United Nations. Boulder*, Colo.: Lynne Rienner, 1993.

Karns, Margaret P., and Karen A. Mingst, eds. The *United States Multilateral Institutions: Patterns of Changing Instrumentality and Influence.* Boston: Unwin Hyman, 1990.

Kegley, Charles W., Jr., and Gregory Raymond. *A Multipolar Peace: Great-Power Politics in the Twenty-First Century*. New York: St, Martin's, 1994.

Kennedy, Paul. *Preparing for the Twenty-First Century.* New York: Random House, 1993.

Keohane, Robert O., and Joseph S. Nye, Jr. *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, 2nd ed. Glenview, Ill.: Scott, Foresman/Little. Brown, 1989.

Lincoln, Edward J. *Japan's New Global Role*. Washington, D.C. :Brookings Instiution, 1993.

Moffett, George D. "Global Population Growth: 21st Challenge" *Headline Series* 302 (Spring 1994). New York: Foreign Policy Association.

Nixon, Richard. *Seize the Moment: America's challenges in a One-Superpower World.* New York: Simon & Schuster.

Singer, Max, and Aaron Wildavsky. *The Real World Order: Zones of Peace/Zones of Turmoil.* Chatham, N.J.: Chatham House, 1993.

"The South in the New World (Dis) Order." Third World Quarterly, Special Issue, 15 (March 1994): 1-176.

Waltz, Kenneth N. "The Emerging Structure of International Politics," *International Security* 18 (Fall 1993): # 79.

فصل ۷

تحول اقتصاد سیاسی جهان: فرصتها و محدودیتها در دنیایی با بستگیهای متقابل

امروز در جهان بهم وابسته و با پیوندهای متقابل، پیوستگی اهمیت روز افزونی دارد – تعامل بین تجارت و حکومت، بین سیاست و اقتصاد، بین اقتصاد داخلی و اقتصاد جهانی، و بین تحولات سیاسی بین المللی و تغییر اقتصادی.

معاون وزارت خارجه در امور اقتصادی و کشاورزی.جوآن ای. اسپیرو۱۹۹۴.

رئیس جمهور کلینتون و مشاوران سیاست خارجیش......، با وضعیتی مواجه می شوند که در آن، دیپلماسی و اقتصاد باید جایگزین نظامی شدن دو قدرت جهانی شود.

وزیر امور خارجه سابق هنری کیسینجر. ۱۹۹۴

«بستگی متقابل»، بیانگر بهم پیچیدگی روز افزون اقتصادهای ملیِ جهان و بخشهای بهم مرتبط سیاستهای بین المللی و داخلی می باشد که ایالات متحده نقش رهبری کننده را در صحنه جهانی ایفا می نماید. تولید ناخالص داخلی بسیار عظیم (GDP) کشور – که اینک متجاوز از ۵/۷ تریلیون دلار است، تولید تمامی کشورهای دیگر را تحت الشعاع قرار می دهد. بازده آمریکا بیش از ۲۰ درصد تمامی تولید در جهان است- بیش از چهار برابر سهمش از جمعیت جهان. نتیجهٔ عظمت اقتصاد ایالات متحده اینست که کمترین کاری که در داخل ایالات متحده انجام شود بدون تاثیر در خارج نیست. نرخ بهره در ایالات متحده موثر بر نرخ بهره در خارج است ؛ تورم داخلی در جاهای دیگر هم تاثیر می‌گذارد؛ سلامت عمومی اقتصاد ایالات متحده مورد توجه و حساسیت سراسر جهان است – زمانی می‌توانست گفته شود که وقتی ایالات متحده عطسه می کند سایر قسمتهای جهان ذات الریه می گیرند. البته این دیگر صحت ندارد. آنچه هنوز واقعیت دارد اینست که «وقتی ایالات متحده، عطسه می‌کند بقیه جهان سرما می خورند» (کوپر ۱۹۸۸)

یک دلیل برای اهمیت جهانی اقتصاد آمریکا ناشی از وضع بین المللی دلار می‌باشد. دلار عنصر اصلی تشکیل دهنده ذخائر بین المللی است، که مقامات ملی پولی در سایر کشورها آن را بکار می برند و ابزار «ترازهای کاری[1]» مورد استفاده بانکهای خصوصی، شرکتها، و افراد

---

[1] Working Balances

در تجـارت بیـن المللـی و معاملات سرمایه می باشد. بهای نفت در معاملات بین المللی به دلار محاسبه می گردد، دلار همچنین به عنوان مبنای سرمایه برای موسسات وام دهنده بین المللی و توسـعه اسـت. و دلار یـک «ارزمـتوازی[1]» اسـت که بانکهای مرکزی کشورهای دیگر خواه در فروش یا خریدِ بازارهای تبادل ارزی جهت حفظ ارزش ارزهای خود از آن استفاده می کنند.

دلـیل دوم اهمیـت و حساسـیت اقتصـاد آمریکا برای رفاه جهانی، وضعیت غالب ایالات مـتحده در شـبکه جهانی روابط تجاری است. در ۱۹۹۴ بازار ایالات متحده – جزو بزرگترین در جهـان – وارداتـی بـیش از ۶۶۳ بیلـیون دلار از خـارج را جـذب کرد، در حالیکه ایالات متحده قریـب ۵۱۳ بیلـیون دلار از محصـولات سـاخته شـده داخلـی صادر کرد، نتیجه این که آمریکا (همراه با ژاپن) یکی از دو کشور صادرکننده ممتاز جهان می‌باشند.

تفـوق ایـالات متحده بر اقتصاد سیاسی جهان در سالهای بلا فاصله بعد از جنگ جهانی دوم نسـبت بـه امروز حتی عظیم تر بود. در ۱۹۴۷ این کشور ۵۰ درصد تولید ناخالص جهان را صـاحب بـود، و همچنین مرکز عمده جهانیِ محصولات ساخته شده و در رهبری صادراتی بدون رقیـب بشـمار مـی رفـت. برای حداقل بیست و پنج سال بعدی، ایالات متحده از قدرتی فائقه و نفـوذی آنقـدر زیـاد برخوردار گردید که لقب «مقتدر یا سلطه جو[2]» برازنده وی بود. اگر تعریف مـورد قـبول عامـی دربـاره *سـلطه جوئـی* وجـود نـدارد، گلداستاین (۱۹۸۸) تعریف ژنریکی را پیشـنهاد مـی کند که «سلطه جوئی اساساً ترکیبی است از قدرت دیکته کردن، یا حداقل غالب بـودن بـر، قواعـد و ترتیباتـی کـه بر آن اساس روابط بین المللی، سیاسی و اقتصادی انجام می گیرد.»(یک)

بمـب اتمـی مظهـر توانائـیهای بسیار عظیم کشور در صحنه سیاسی و نظامی است، که عمدتـاً تازمـان بحـران موشکی کوبا ۱۹۶۲ بدون معارض بود. در اقتصاد سیاسی جهان وضعیت مقـتدرانه ایـالات متحدهٔ ناشی از وفور منابع طبیعی بود و اینکه بر چهار گروه بویژه مهم تسلط داشـت: کنـترل بر بازارها، مواد خام، و منابع سرمایه، ومزیت در تولید کالاهای بسیاربا ارزش که می توانست با سایرین رقابت کند (کئوهان ۱۹۸۴).

موقعیتـی کـه ایـالات مـتحده در سـالهای اولـیه پس از جنگ از آن برخوردار بود بطور اجتـناب ناپذیـری تغیـیر خواهـد یافـت چـون اروپا و ژاپن از خرابیهای جنگ رهائی یافتند. در ۱۹۷۰ سـهم آمـریکا از تولید ناخالص جهان تا میزان ۲۵ درصد کاهش یافت، تقریباً سطحی که از آن زمـان کماکـان باقـی اسـت. این موقعیت نمی‌توانست بویژه نگران کننده باشد اگر با سایر

[1] Parallel Currency
[2] Hegemon

تحـولات همـراه نشده بود. در حالیکه سهم کشور در تولید ناخالص جهانی ثابت مانده، سهمش هـم از تولـیدات قدیمی (صنایع رو به غروب) مانند فولاد و اتومبیل، و تولیدات جدید ("صنایع رو به طلوع")، مانند میکروالکترونیک و کامپیوتر، رو به کاهش دارد. علاوه بر آن، کارآئی نیروی انسـانی در سـایر کشـورهای صـنعتی اغلـب بیشـتر اسـت، و همچنین نرخ پس انداز شخصی و سـطوح دسـتاوردهای تحصـیلی بسـیار فراتـر از آنی است که در ایالات متحده می باشد (نان و دومـی نـی چـی ۱۹۹۲). در همیـن زمان، سهم ایالات متحده از ذخائر مالی بین المللی شدیداً تـنزل یافـت و بسـتگی اش بـه منابع خارجی انرژی، که نخستین بار در اوائل دهه ۱۹۷۰ هویدا گـردید، کماکـان و بـدون وقفه به دهه ۱۹۹۰ انتقال یافت. از اینقرار در همه حوزه های اصلی و ضـروری بـرای اقـتدار(سـلطه جویی)، - کنترل بر مواد خام، سرمایه، و بازارها، مزیت رقابتی در تولید- تفوق آمریکا رو به افول گذاشت.

هـدف مـا در این فصل بررسی نقشی است که ایالات متحده در ایجاد و حفظ نظم **آزاد اقتصـاد بیـن المللی** ایفا کرد یعنی آنچه کشورهای صنعتی غرب در ایام جنگ جهانی دوم و بلافاصـله بعـد از آن در صـدد ایجادش بودند. ما مسئولیتهای ویژه ایالات متحده را که در نظام هـای پولـی و تجاری اعمال می نماید مورد بررسی قرار می دهیم و اینکه چگونه موقعیت متغیر قدرتـش، هـم از تغیـیرات در اقتصـاد سیاسـی جهان تاثیر گرفت و هم بر آن تاثیر گذاشت. این تحقـیق مـا را بـه بحث پیرامون بسیاری از موضوعات اختلاف برانگیز سیاسی می کشاند که در حـال حاضـر اقتصاد سیاسی جهـان را دربرگرفـته است. از اینقرار ما به مشاهده کنش متقابل سیاسـت و اقتصـاد، به عنوان منابع سیاست خارجی آمریکا می پردازیم و همچنین شیوههائیکه در آن نـیروهای بیـن المللی و داخلی بطور همزمان مشوق و محدود کننده سیاستی هستند که ایـالات مـتحده در صدد ایفـای آن می باشد (پوتنام ۱۹۸۸) «بازی دوسطحی» — سیاستی در سطح داخلی و دیگری در سطح بین المللی.

نقش مقتدرانه آمریکا در نظم آزاداقتصادی بین المللی: نگاهی کلی

در۱۹۴۴ رهـبران ایـالات متحده و متفقینِ زمان جنگ، در ناحیه تفریحی برتون وودز، نیوهمشـایر، با هم ملاقات و نسبت به شکل ساختار جدید اقتصادی بین المللی تصمیم گرفتند. درسهائی که آنان از سالهای بین جنگ آموختند — بخصوص رکود عظیم سالهای ۱۹۳۰ — موثر در مباحثاتشان بود حتی زمانیکه به تلاش علیه دولتهای محور ادامه می دادند. درس عمده این بود که ایالات متحده دیگر نمی توانست بسلامت خودش را از امور جهان دور نگاهدارد همانطور کـه بعد از جنگ جهانی اول کرده بود. در عوض، ایالات متحده اینک بطور فعالانه‌ای رهبری در

ایجاد قواعد و موسسات گوناگون را بدست می گرفت که قرار بود بر روابط اقتصادی بعد از جنگ جهانی دوم حاکم باشد. نتیجه این امر، نظم آزاد اقتصادی بین المللی (LIEO) بود، که در آن موانع جریان آزاد تجارت و سرمایه بنحوی قابل ملاحظه کاهش یافت، و سبب ترویج بهم بستگی کنونی اقتصاد سیاسی جهان گردید.

نظم آزاد اقتصادی بین المللی بعد از جنگ بر روی سه پایه سیاسی قرار داشت: "تمرکز قدرت در دست تعداد کمتری از دولتها، وجود مجموعه ای از منافع مهم که دولتهای مذکور در آن ذیسهم بودند، و حضور یک قدرت مسلط که علاقمند و توانا در تصدی زمام رهبر ی بود" (اسپیرو ۱۹۹۰).

قدرت اقتصادی در کشورهای توسعه یافته اروپای غربی و آمریکا شمالی تمرکز داشت. نه ژاپن و نه جهان سوم (دنیای جنوب امروزی)، که حداقل برای ربع قرن چالش موثری نسبت به تفوق غرب نبودند، و مشارکت دولتهای کمونیستی وقت اروپای شرقی واتحاد شوروی در اقتصاد بین المللی محدود بود. تمرکز قدرت، سبب کاهش تعداد کشورهائی گردید که موافقتشان برای کارکرد موثر نظام لازم بود.

منافع مشترکِ میان این دولتها فعالیت و عملیات نظام را تسهیل کرد، که شامل ترجیحی برای یک نظام اقتصادی بازار – اقتصادی مبتنی بر تجارت آزاد – بود. همراه با تعهد نسبت به مداخله محدود حکومت، در صورت ضرورت. از این ببعد واژه نظم اقتصادی «لیبرال» کاربرد یا فت (نگاه کنید به گیلپین ۱۹۸۷).

شروع جنگ سرد عامل قدرتمندی در بستگی متقابل غرب در خصوص مسائل اقتصادی بود زیرا کشورهای غربی مواجه با دشمن خارجی مشترک بودند. همکاری اقتصادی نه فقط برای رفاه بلکه همچنین برای امنیت لازم بود. این برداشت و تصور همچنین کمک به تمایل در حل مشکلات اقتصادی کرد که خود همچنین مُعین و عامل مهمی بود جهت بدست گرفتن رهبری توسط یک کشور – ایالات متحده – و قبول آن رهبری توسط دیگران (نگاه کنید به همچنین ایکن بری ۱۹۸۹).

اهمیت رهبری در تامین یک اقتصاد بین المللی موفق، توسط چارلز کیندل برگر اقتصاد دان (۱۹۷۳) بخوبی توضیح گردید، که نخست درباره نظم و ثباتی که قدرتهای بزرگ فراهم می آورند به ساختن تئوری پرداخت، وقتی او در پی تشریح رکود بزرگ سالهای ۱۹۳۰ بود. کیندل برگر نتیجه گرفت که «اقتصاد بین المللی و نظام پولی احتیاج به رهبری دارد،یعنی کشوری که آماده باشد، چه از روی آگاهی چه بدون آگاهی... استانداردهای رفتار برای سایر کشورها برقرار کند؛ و در پی آن باشد که دیگران را وادار به پیروی از آنها بنماید، و اینکه سهم بیشتری از بار

سنگین نظام را بعهده گیرد، و بویژه آنکه حمایتش را در هنگام مشکلات بزرگ ادامه دهد.» بریتانیا این نقش را از هنگام کنگره وین در ۱۸۱۵ تا شروع جنگ جهانی اول در ۱۹۱۴ ایفا کرد؛ ایالات متحده نیزپرچمداری را از دست بریتانیا در دهه های بلافاصله بعد از جنگ جهانی دوم گرفت. بهرحال در سالهای بین دو جنگ بریتانیا قادر به ایفای نقش رهبری نبود، و ایالات متحده اگر چه توانائی رهبری را داشت، اما نسبت به اعمال آن بی میل بود. به نظر کنیدل برگر این خلاء رهبری یکی از موجبات اصلی بحران وخیم ملی و بین المللی سالهای ۱۹۳۰ بود.

برداشت های کیندل برگر عمدتاً به مثابه سنگ بنای تئوری **ثبات قدرت مسلط**[1] تلقی میگردد. این تئوری در مغایرت با واقعگرائی سیاسی قرار دارد، که به نظم و ثبات در نظام- که در غیر اینصورت آنارشی سیاسی بین المللی است- به عنوان نتیجه موازنه قدرت می نگرد که غرضش جلوگیری و سرکوبی امیال دولتهای سلطه طلب می باشد. بهرحال تئوری ثبات قدرتِ مسلط توجه خود را به نقشی معطوف می دارد که فقط قدرت فائقه یک دولت – مسلط – در ثبات بخشیدن به نظام انجام می دهد. نظریه مذکور همچنین نقشهای ویژه و مسئولیتهای قدرتهای اصلی اقتصادی در نظم تجاری مبتنی بر نیروهای بازار را نیز در نظر می‌گیرد.

از موقعیت ممتازشان به عنوان قدرتهای فائق، مسلط ها قادر به ترویج قواعدی برای کل نظام هستند که منافع خودشان را هم تامین می نماید. مقتدران سرمایه دار، مانند بریتانیا و ایالات متحده، نظام خودشان را ترجیح می دهند زیرا بخاطر کنترل نسبی شان بر تکنولوژی، سرمایه و مواد خام، فرصتهای بیشتری می یابند تا از نظام عاری از محدودیتهای غیر بازار، منتفع شوند. در عین حال سرمایه داران مسلط، مسئولیتهای مخصوصی دارند. آنها باید مطمئن شوند که دولتهایی که با کسر تراز پرداختها مواجه هستند، اعتبار لازم را جهت تامین کسر بودجه شان بدست آورند. اگر قدرتمند ترین دولتها نتوانند که این کار را انجام دهند، محتمل است که دولتهای مذکور بجانب اقتصادهای بیشتر بسته داخلی (حمایتی یا برنامه ریزی شده) بروند، این امر باعث سست شدن نظام آزاد بین المللی می‌گردد که نهایتاً بسودشان نخواهد بود (بلاک ۱۹۷۷). معمولاً دولتهای مسلط، باید مایل و قادر باشند که برای عضو نظام امکانِ عرضه کالاهای ضروری و اضطراری را فراهم آورند، و نیز حفظ جریان سرمایه به وام گیرندگان احتمالی، و اینکه در ایام بحرانهای مالی وام دهنده نهائی و حافظ ساختار نرخ بهره، و هماهنگ کننده اقتصاد کلان باشند» (ایساک ۱۹۹۵). بطور خلاصه، آنهائی که بیشترین توانائی تاثیر گذاشتن بر نظام را دارند همچنین بزرگترین مسئولیت را برای اجرای موثرش بعهده دارند.

---

[1] Hegemonic Stability Theory

همـانطور کـه مسـلط هـا مسئولیتهایشان را انجام می دهند منافعی را نیز که به عنوان **خـیر دسته جمعی**[1] یاعمومی مشهور است (منافعی که هر یک در آن سهیم است و نمی توان براساس گزینش منحصر نمود) بوجود می آورند. امنیت ملی یک خیر جمعی است که حکومتها بـرای کلیه اتباعشان تامین می کنند. صرفنظر از مبالغی که هر تبعه به عنوان مالیات به بودجه کمـک مـی رساند. در سیاسـت بیـن المللی هم، «امنیت، ثبات پولی و اقتصاد آزاد بین المللی، همـراه با توان نسبتاً آزاد و قابل پیش بینی در جریان کالاها، خدمات و سرمایه همگی به عنوان خیر عمومی نگریسته شده است....بطور کلی، نظم بین المللی اقتصادی بسیار مرجح است بر بی نظمی» (گیل ولاو ۱۹۸۸).

آنهـا کـه از منافع خیر عمومی برخوردار می شوند ولی برای آن بهای اندکی پرداخته یا اصـلاً چیزی پرداخت نمی کنند *مفت سواران*[2] هستند. مسلط ها نوعاً *مفت سواران* را تحمل می کنـند، زیرا منافع و خیر ی که فراهم می کنند، سایر دولتها را ترغیب به قبول دستوراتشان می کند. اینقرار هر دو چیزی را بدست می آورند.

همه دولتها درباره *قدرت مطلق* شان نگرانند، ولی قدرتهای مسلط قاعدتاً نگرانی کمتری دربـاره *قـدرت نسـبی شـان* نسـبت بـه دیگـران دارند. یعنی، آنان کمتر از دیگران «نگرانندکه کاهشـی در توانائیهایشـان نسـبت بـه توانائی سـایر دولت – ملتها سبب کاهش در خود مختاری سیاسـی شان شود و آنها را در معرض اعمال نفوذ دیگران قرار دهد، یا قابلیتشان را جهت غلبه بـر منازعات سیاسی با متحدان و دشمنانشان کاهش دهد» (مستند انو[3] ۱۹۹۱). و آنها احتمالا در مسائل سیاستِ اقتصادی بین المللی در مقایسه با طالبانِ تسلط یا آنهائی که موقعیت نسبی قدرتشـان را رو به افول می بینند، رفتاری کمتر تدافعی دارند، بدین جهت تمایل مسلط، تحمل مفـت سـواران اسـت، و چـون تفـوق مقـتدر فرسـایش یابد، بهرحال می توان انتظار داشت که رفتارش در مسائل تجاری و پولی تغییر کند.

> چون قدرت نسبی اقتصادی [مسلط] رو به افول گذارد، احساس می کند که استطاعت کمـتری دارد و از ایـنروی کمـتر محتمل است که با «مفت سواری » متحدانش مدارا کند که تا حـدودی بـه ضـرر اقتصادش است. علاوه برآن،چون تهدیدات احتمالی نظامی کاستی می‌گیرد [همچون خاتمه جنگ سرد]، دولت مسلط کمتر تمایل دارد، در اختلافات اقتصادی با متحدانش، مـنافع ملـی اقتصـادیش را در تعقیـب هارمونی سیاسی یا همبستگی با اتحادیه، در درجه فرعی قـرار دهـد. بطـور خلاصه، تطور ساختارهای اقتصادی بین المللی و امنیت، یک دولت غالب را بر

---

[1] Collective Goods
[2] Free Rider
[3] Mastanduno

آن مـی دارد کـه بیشتر به عنوان یک «کشور عادی» عمل کند، و بمنظور حفظ مزیت اقتصادی نسبی در رابطه با متحدانش تلاش ورزد. (مستندانو ۱۹۹۱، ۸۲-۸۱)

چـرا قـدرت سـلط جـو افـول مـی کـند؟ آیـا فرسودگی اجتناب ناپذیر است، یا آیا این فرسـودگی حاصـل فقـدان آیـنده نگـری و سیاستهای نادرست متخذه در داخل یا خارج است؟ پاسخهای گوناگونی عرضه شده است.

پاسـخهای مذکـور، ارتـباط متقابل و نزدیکی را بین آنچه درخارج اتفاق می افتد و آنچه در داخل روی میدهد، شناسائی می کند.

نگرانـی رو بـه فزونـی دربـاره توانائـی ایـالات مـتحده جهت تداوم نقش رهبری اش در سیاسـت بیـن المللـی، با انتشار کتاب پل کندی-مورخ- توجه ملی را بخود جلب کرد. در کتاب صعود و *سقوط قدرتهای بزرگ* وی نوشت:

اگـرچه ایـالات مـتحده در زمـان حاضر هنوز دررتبه خودش از لحاظ اقتصادی و شاید حتـی نظامـی قـرار دارد، ولـی نمـی توانـد از مقابلـه با دو آزمایش بزرگ اجتناب ورزد که ادامه حـیات *طولانی* هر قدرت عمده ای را که حائز موقعیت «درجه یک» در امور بین المللی است به چـالش می طلبد: آیا این قدرت می تواند موازنه ای منطقی را بین الزامات دفاعی متصوره ملی و امکاناتـی جهـت ادامـه و حفـظ تعهـدات نگـاه دارد؛ و آیـا..... مـی تواند پایه های تکنولوژیک و اقتصـادی قدرتـش را از فرسـایش نسـبی در برابر الگوهای همیشه متغییر تولید جهانی محفوظ بدارد. (کندی ۱۹۸۷، ۱۵-۵۱۴).

ایـن خطـر، کـه وی آن را «گسترش بیش از حد امپراتوری» نامید، شبیه آنی است که قدرتهای مسلط در دوره های پیشین با آن روبرو بودند — مثلاً اسپانیائیها در آغاز قرن هفدهم و بریتانیائـیها در آغـاز قـرن بیسـتم. وی هشدار داد که «ایالات متحده هم اینک در معرض خطر اسـت زیـرا رویهمرفـته منافع جهانیش و تعهداتش هم امروز بسیار بیشتر از توانایی کشور است کـه بـتواند از همـه آنهـا بطـور همـزمان دفاع کند.» او از این موضوع بعد از آنکه ایالات متحده ومؤتلفیـن در ژانویـه ۱۹۹۱ عـراق را مورد حمله قرار دادند، دست برداشت: «تئوری (گسترش بیش از حـد امپراتوری...) مبتنی بر این حقیقت است، که یک قدرت که می خواهد برای نسل اندر نسـل درجـه یـک باقی بماند، نه تنها توانائی نظامی و اراده ملی لازم دارد، بلکه همچنین یـک پایگـاه واساس اقتصادی موثر و شکوفا، اساس مالی قوی و بافت اجتماعی سالم می‌خواهد، زیـرا براسـاس چنیـن بنیادهائی است که قدرت نظامی کشور در دراز مدت قرار دارد» (کندی ۱۹۹۲).

منـتقدان محافظـه کـار استدلال کردند «گسترش بیش از حد امپراتوری» بهانه ای بود جهـت ابـراز ناخشـنودی از مخـارج دفاعـی دولـت ریگان، بهرحال، رابطه بین سلامت اقتصاد و سیاسـت خارجی آمریکا را به سهولت نمی توان انکار کرد، حتی زمانیکه جنگ سرد ناپدید شده

است – برا ی مثال، بعد از شکوه پیروزی در جنگ خلیج فارس، ستون نویس، چارلز کراوتامر[1] (۱۹۹۱) هم عقیده بود که «شکست و تنزل آمریکا به وضعیت درجه دوم نه بخاطر سیاست خارجی بلکه به سبب دلایل داخلی خواهد بود...نرخ پایین پس انداز آمریکا، نظام ضعیف آموزشی، ظرفیت تولیدی ایستا، عادات رو به زوال کار کردن، بالارفتن تقاضا برای امتیازات دولت رفاهی و مزه تازه تجملات زیست محیطی هیچکدام ارتباطی با مداخله و درگیری در اروپا، آمریکای مرکزی یا خاورمیانه ندارد.» گزارشی متضمن نظرات دو حزب که در ۱۹۹۲ توسط مرکز معتبر مطالعات استراتژیک و بین المللی[2] (CSIS) ارائه شد قول مذکور را تقویت کرد، با این نتیجه گیری که «برخی از بزرگترین موارد مشکل زای آمریکا نه در خارج بلکه در داخل قرار دارند، آنها در بخش تولید، تشکیل سرمایه، آموزش، بودجه فدرال، علوم و تکنولوژی قرار دارند» (نان و دو می نی چی ۱۹۹۲).

استراتژیست دفاعی ادوارد لوتواک آن استنباط را درکتاب بحث انگیزش، *رویای بخطر افتاده آمریکا* (۱۹۹۳) منعکس کرد، که در آن وی نظر داد که محافظه کاران و همچنین لیبرالها اینک وضعیت اقتصادی را به خاطر توانائی ایالات متحده جهت پیگیری، نه منازعه نظامی جنگ سرد با اتحاد شوروی، بلکه به سبب رقابت اقتصادی بعد از جنگ سرد با ژاپن و اروپا بسیار مهم تلقی می کنند.

اینکه آیا ایالات متحده قادر خواهد بود با اروپا و ژاپن و دیگران برقابت بپردازد، صرفاً به آنچه در داخل روی می دهد مرتبط نیست، بلکه همچنین با روندهای بین المللی ارتباط دارد که قدرت مسلط را می فرساید. حتی توفیق در حفظ یک نظم اقتصادی مبتنی بر تجارت آزاد، نهایتاً خودش قدرت دولت فائق را رو بزوال می‌برد. «یک اقتصاد آزاد بین المللی، موجب تسهیل انتشار و پراکندگی مجموعه رهبری و تکنولوژیهای مدیریتی اش می شود که امتیاز دولت مسلط را تشکیل می داد. همراه با فرسایش امتیاز قدرت مسلط، هزینه‌های حفظ خیر جمعی - حامی اقتصاد باز- شروع به سنگینی نسبت به منافعش می کند. تعهد دولت مسلط به تجارت آزاد در مسیر خود رو به سستی و زوال می گذارد». (شوارتز ۱۹۹۴). در خواستهای رو به تزاید برای حمایت در برابر رقابت خارجی از گروههای داخلی شنیده می شود که اینک بخاطر تجارت آزاد فاقد مزیت می باشند و این منعکس کننده تعهد رو به زوال نسبت به تجارت آزاد است و اینکه فشار بر دولت رهبر وارد می شود که نظم آزاد اقتصادی را برچینند.

---

[1] Charles Krouthammer
[2] Center for Strategic and International Studies

این مرور مختصر از تئوری ثبات قدرت مسلط و اینکه چگونه تغییرات در وضعیت قدرت اقتصادی کشورهای برجسته و رهبر، پایه مستحکمی را جهت درک مسئولیتها و چالشهای فراروی ایالات متحده فراهم می آورد، به ما می گوید چرا در جهانی که بهم بستگی متقابل وجود دارد، آمریکا هر چه بیشتر بصورت یک «کشور معمولی» عمل می کند. شواهد تجربی که موید اصول اساسی این تئوری باشد، هنوز غیر متیقن است (نگاه کنید به ایساک ۱۹۹۵. سوارتز ۱۹۹۴)، و همانطور که خاطر نشان شد، این تئوری بدون انتقاد نیست، هنوز، همانطور که بحث ما درباره نقش ایالات متحده در مدیریت نظامهای بین المللی پولی و تجارت نشان خواهد داد، تئوری ثبات قدرت مسلط، ایده مهمی است در مورد پویائی سیاست خارجی آمریکا در جهانی که اقتصاد سیاسی در حال گذر و تغییر است.

نقش آمریکا در مدیریت نظام پولی بین المللی

همانطور که در موافقتنامه های ۱۹۴۴ مقررشده بود، متحدان دوران جنگ در پی آن بودند که نظام پولی بین المللی بعد از جنگ را به نحوی بسازند که مشخص کننده ثبات، قابلیت پیش بینی، و رشد منظم باشد. آنها **صندوق بین المللی پول** (IMF) را بوجود آوردند تا دولتها را در انجام اموری مانند حفظ ثبات در جریان تبادلات داخلی و خارجی مالی (موازنه پرداختها) و نرخ تسعیر (نرخ مورد استفاده توسط یک کشور در مبادله ارزی با پول کشور دیگر) کمک نماید. بطور کلی تر، IMF هدفش این بود که همکاری بین المللی پولی و توسعه تجارت را تضمین نماید – نقشی، در میان سایر چیزها، که کماکان به اجرایش به عنوان یکی از با نفوذترین سازمانهای بین المللی بوجود آمده در دوران جنگ جهانی دوم و بعد از آن ادامه می دهد. بانک جهانی نیز در برتون و ودز ایجاد شد، به قصد کمک به توسعه و تجدید بنای بعد از جنگ و همچنین تسهیل جریان فرا ملیتی سرمایه جهت سرمایه گذاری.

بهرحال در سالهای بلافاصله بعد از جنگ، IMF و بانک جهانی ثابت کردند که توانائی مدیریت بهبود اقتصادی بعد از جنگ را ندارند. به آنها صرفاً اختیارات اندکی داده شد و منابع بسیار کمتری جهت ترمیم خرابیهای عظیم اقتصادی اروپا و ژاپن که طی جنگ آسیب دیده بودند. ایالات متحده، اینک هم متمایل و هم توانا بود که رهبری را بعهده گیرد و قدم به صحنه گذاشت[دو].

سلطه بلا معارض

دلار در نقشی که ایالات متحده به عنوان مدیر نظام پولی بین المللی بعهده گرفت کلید اصلی بود. این امر همراه با اقتصادی سالم و شکوفا، رابطه ای ثابت بین طلا و دلار (یک اونس

طلا برابر با ۳۵ دلار اعلام شد) و حکومتی متعهد به مبادله طلا بجای دلار در هر زمانی – **مشهور به قابلیت تبدیل دلار**، دلار را بهمان خوبی طلا در آورد. در حقیقت، دلار برای سایر کشورها بهتر از طلا بود که می خواستند آن را در اداره تراز پرداختها و حسابهای پس انداز بکار برند. دلار، تحصیل بهره می کرد، و مانند طلا هزینه نگاهداری یا بیمه را نیز تحمیل نمی نمود و در هر جای دیگری نیز مورد تقاضا و جهت خرید کالاهای مورد نیاز برای بازسازی بعد از جنگ مورد درخواست بود. از اینروی نظام اقتصاد بعد از جنگ صرفاً یک سیستم تغییر یافته استاندارد طلا نبود، بلکه نظامی مبتنی بر دلار بود.

برتون وودز هر کشوری را مکلف می ساخت که ارزش پول ملی را در رابطه با دلار آمریکا ثابت نگاه دارد (و از طریق دلار نسبت به همه پولهای دیگر) در حیطهٔ حدود نرخ تسعیری که متقابلاً توافق شده بود. از اینقرار **برتون وودز یک سیستم ثابت نرخ تسعیر**بود (که در آن حکومت ارزش ارز خود را در رابطه با اسعار سایر کشورها تنظیم می‌کرد) که حفظ ارزشش نهایتاً نیازمند مداخله حکومت بود. چون دلار پذیرش جهانی یافت، بصورت وسیله ای جهت حفظ نظام درآمد؛ زیرا بانکهای مرکزی در سایر کشورها با استفاده از دلار جهت بالا بردن یا پایین آوردن ارزش پولشان یا ارزهایشان می فروختند یا می خریدند. غرض ثابت نگاهداشتن ارزش اسعار مورد نیاز جهت انجام معاملات مالی بین المللی بود و اینکه ارزش آنها قابل پیش بینی باشد.

یکی از مشکلات اصلی سالهای بلافاصله بعد از جنگ این بود که چگونه دلار باید بدست آنهائی برسد که شدیداً بدان نیاز داشتند. **طرح مارشال** یکی از این طرق بود، که جهت کشورهای اروپای غربی مبلغ ۱۷ بیلیون دلار کمک برای خرید کالاهای آمریکایی جهت بازسازی اقتصادهای جنگ زده شان فراهم کرد. ایالات متحده همچنین کسری در تراز پرداختهای خودش را به عنوان طریق تامین *نقدینگی بین المللی* (دارائی ذخیره مورد استفاده جهت تسویه حسابهای بین المللی) به صورت دلار ترغیب نمود.

علاوه بر تامین پشتوانه، ایالات متحده سهم نامتناسبی از بار نوسازی اروپای غربی و ژاپن را با حمایت از اشکال گوناگون قابل رقابت سازی تجارت و رضایت دادن به اعمال تبعیض علیه دلار بعهده گرفت. امریکا با تمایل این هزینه های کوتاه‌مدت را پذیرفت به منظور رشدی که در اروپا و ژاپن بحرکت افتد، با این انتظار که نهایتاً بازارهای وسیعی را برای صادرات آمریکا فراهم آورد[سه]. منافع سیاسی مورد نظرِ تقویت جهان غرب علیه تهدید کمونیسم، کمک به توجیه پذیرش این هزینه‌های اقتصادی کرد. بطور خلاصه، ایالات متحده با علاقه مفت سواری دیگران را تحمل نمود.

«ایـن سیستم بخوبی عمل کرد. اروپا و ژاپن بهبود و سپس توسعه یافتند. اقتصاد ایالات مـتحده شکوفا شـد بخشـی بـه خاطـر جـریان برونی دلار، که منجر به خرید کالاها و خدمات آمریکائـی شـد» (اسـپیرو ۱۹۹۰). عـلاه بر آن نقش برجسته ارزی دلار کمک به توانائی ایالات مـتحده بـرای دنـبال کـردن سیاست خارجی جهان گرایانه‌اش کرد. در واقع، برنامه های کمک خارجـی اقتصـادی و نظامـی، بخاطـر پذیرش دلار به عنوان وسیله پرداخت امکان پذیر گردید. مـنافع بازرگانی بسهولت در خارج توسعه یافت زیرا سرمایه گذاری خارجی آمریکا اغلب مطلوب تلقی می شد و توریستهای آمریکائی می توانستند با محدودیتهای کمی دلارشان را خرج کنند. در حقیقـت، ایـالات مـتحده بصورت یک بانکدار جهانی عمل کرد. سایر کشورها باید جریانهای ورود و خـروج مالی خود را تراز و موازنه می‌کردند، در حالیکه برعکس ایالات متحده از امتیازات عملکـرد بیـن المللـی بدون موانع ناشی از محدودیتهای مالی بهره مند بود. از طریق وفور دلار، ایـالات مـتحده قادر به اعمال نفوذ قابل ملاحظه ای بر امور سیاسی و اقتصادی اغلب کشورهای دیگر گردید.

در اواخر سالهای ۱۹۵۰ نگرانی درباره قابلیت بقای دراز مدت یک نظام پولی بین المللی بـر پایه دلار بالا گرفت (نگاه کنید به تری فین ۱۹۷۹ – ۱۹۷۸). تحلیلگران در خصوص توانائی چنیـن سیسـتمی کـه تامیـن ذخائـر پولی لازم را برای جهان نموده و در عین حال ادامه رشد اقتصـادی را تضمین کند، نگران بودند، آنها همچنین ترس داشتند که میزان دلارهای در دست خارجـیان نهایـتاً بر وعده آمریکا جهت تبدیل آنها به طلا در صورت تقاضا غالب خواهد شد. این امـر اعتماد دیگران را به استحکام دلار و اقتصاد ایالات متحده متزلزل خواهد ساخت. به عبارتی دیگـر بسـتگی نظام **برتون وودز** به کسری تراز پرداختهای آمریکا و نرخ ثابت تسعیر برای دلار بمعنی آن بود که نظام نطفهٔ انهدام خودش را در خود داشت.

سلطه تحت اضطراب

اگـر کمـبود شـدید حجـم دلار (فقدان نقدینگی) مشکل سالهای بلافاصله بعد از جنگ بـود، طـی سـالهای ۱۹۶۰ مشـکل اصـلی، زیـادی دلار بود. هزینه های فعالیتهای وسیع نظامی آمـریکا، مـنجمله جـنگ در ویتـنام، کمـک خارجی نظامی و اقتصادی، و سرمایه گذاری عظیم بخـش خصوصـی باعـث بوجـود آمـدن کسـری رو به تزاید تراز پرداختها گردید. اگرچه کسری پرداخـتها در اوائـل تشـویق مـی شـد، ولـی ایـنک کسـریها خارج از حد کنترل بودند. علاوه بر آن،ذخائـر طـلای ایـالات متحده نسبت به میزان رو به افزایش دلارهای در دست خارجی بطور ناگهانـی پاییـن افـتاد، و توانائـی ایـالات متحده را نسبت به تضمین قابلیت تبدیل دلار متزلزل

ساخت. با فرض این مقتضیات، و احتمال اینکه آمریکا ارزش دلار را پایین بیاورد منجر به از دست رفتن اعتماد دیگران و عدم تمایل جهت نگاهداری کماکان دلار به عنوان ارز ذخیره گردید. فرانسه تحت رهبری شارل دوگل، تا بدان حد پیش رفت که بر تبدیل دلار به طلا اصرار ورزید – اگرچه این بحث و جدل بیشتر مربوط به ناسیونالیسم فرانسوی بود تا کارآئی و سلامت اقتصاد آمریکا.

همراه با عرضه فراوان دلار، بهم بستگی متقابل و روبه افزایش پولی اقتصادهای صنعتی جهان سبب گردید تا جابجائی های حجیم فرا ملیتی سرمایه صورت گیرد. بین المللی کردن بانکداری، بین المللی کردن تولید از طریق شرکتهای چند ملیتی،و توسعه بازارهای ارزی خارج ازکنترل مستقیم دولتهاهمه باعث تشدید هم پیوستگیها شدکه نتیجه آن وجود یک رابطه پیچیده روزافزون بین سیاستهای اقتصادی متخذه در یک کشور و اثراتش بر کشور دیگر می باشد – آنچه ما اکنون بطور معمول بهم بستگی متقابل می‌خوانیم. این به نوبه خود موجب پیدایش انواعی از گروه بندیهای نسبتاً رسمی از بانکداران مرکزی و وزیران دارائی دولتهای دارای اقتصادی پیشرفته شد[چهار] که راه حلهای موقتیِ متعددی را طرح کرند (مانند تهاترهای ارزی) که بتوانند مشکلات مشترکشان را فیصله دهند. آنها همچنین تصمیم به ایجاد **حق برداشت مخصوص** (SDR) در صندوق بین المللی پول گرفتند – شکلی از دارائیهای ذخیره که از نظر عموم مشهور به «طلای کاغذی» بود، که غرضش تسهیل تقویت پشتوانه بین المللی بوسایلی غیر از افزایش جریان برونی دلار از ایالات متحده بود.

اگرچه ایالات متحده از حامیان و بانیان اصلی شیوههای گوناگون مدیریت طی سالهای ۱۹۶۰ بود، ولی هیچ یک از آنها کافی برای مقابله با "بحرانهای دلار" نبود که در اواخر دهه ۱۹۶۰ و اوائل دهه ۱۹۷۰ نمودار شد، تا حدودی بدان خاطر که تئوری و عمل برتون وودز هیچگاه با هم سازگار نبودند. با آنکه قواعد برتون وودز به دولتها اختیار می داد که ارزش برابری ارزهایشان پایین بیاورند، «کاهش برابری ارزش پول» از لحاظ سیاسی و اقتصادی ایجاد اختلال می کرد......و این امر به نشانهٔ ضعف و شکست اقتصادی توسط دولتها نگریسته می شد و از اینروی با مقاومت رو برو گردید" (والترز و بلیک ۱۹۹۲ ؛ نگاه کنید همچنین به آیشن گرین و کنن ۱۹۹۴). از اینقرار رژیم برتون وودز هرگز آنطوری که مورد نظر بود عمل نکرد.

تغییرات در اقتصاد سیاسی جهان نیز در تزلزل برتون وودز موثر افتاد. تا سالهای ۱۹۶۰ بهبود اقتصادی اروپا و ژاپن از خرابیهای جنگ جهانی دوم کامل گردید، که تجلی آن در قابلیت تبدیل ارزهایشان بروز کرد. بهبود مذکور بمعنی آن بود که غلبه پولی آمریکا و وضعیت ممتاز دلار، از لحاظ سیاسی شدیداً غیرقابل قبول می‌شود، در حالیکه بازگشت به قابلیت تبدیل

بمعنای آن بود که جایگزین های دیگری برای دلار (مانند مارک آلمان و ین ژاپن) به عنوان واسطه پس انداز و تسعیر ارز عملاً موجود است. معذلک ایالات متحده به اعمال نفوذ غیر متناسبی بر این دولتها ادامه داد، در حالیکه گوش شنوایی برای انتقادات از سیاستهای امنیت ملی و اقتصاد خارجی نداشت، همچنانکه نسبت به جنگ در ویتنام.

ایالات متحده از موقعیتش به عنوان دولت فائق، ناگزیر شد که به سلامت اقتصاد خودش بنگرد و به اقتصاد سیاسی جهان به عنوان اقتصادی واحد و همانند توجه کند. در قضیه رژیم پولی بویژه، رهبران آمریکا وضع دلار را به عنوان ارز درجه نخست و سطح بالا ارزیابی کردند و حمله به آن را بمثابه حمله به ثبات اقتصادی بین المللی دانستند. این دیدگاه بروشنی منعکس کننده منافع و امتیازات دولت مسلط بود، ولی واقعیت اقتصاد سیاسی جهانِ در حال تطور را منعکس نمی ساخت.

> مغایرت اساسی در این بود که ایالات متحده یک نظم پولی بین المللی را ایجاد کرده بود که فقط هنگامی بخوبی کار کرد که با غلبه سیاسی و اقتصادی آمریکا در جهان سرمایه داری منطبق بود، آن غلبه مطلق، از یکطرف در نتیجه بازسازی اروپای غربی و ژاپن، و از طرف دیگر، به سبب هزینه های انباشته داخلی بخاطر توسعه جهانی قدرت ایالات متحده ناپدید شد. با کم رنگ شدن غلبه مطلق، نظم پولی بین المللی هم شروع به فروریختن کرد. (بلاک ۱۹۷۷، ۱۶۳).

ایالات متحده برای مدتی مانع از آن شد که چالشها نسبت به نقش رهبری اش موثر افتد. ولی وضعیت رو به ضعف اقتصادی این امر را بسیار دشوار ساخت. بالا رفتن تورم – تاحدودی ناشی از بی میلی دولت جانسون به افزایش مالیاتی که بتوان خواه هزینه های جنگ ویتنام را پرداخت و خواه برای تامین **جامعه بزرگ** درداخل کشور هزینه کرد– بویژه خیلی مشکل آفرین بود. تا زمانی که ارزش سایر ارزها نسبت به دلار ثابت باقی بود، هزینه های بالای کالاهای تولید شده در ایالات متحده، سبب کاستن از قابلیت رقابتشان در خارج می‌گردید. در ۱۹۷۱، برای نخستین بار در قرن بیستم، ایالات متحده از یک کسری تجاری نسبتاً اندک (با معیارهای امروزی) آسیب دید (۲ بیلیون دلار)، دو سال بعد وضع بدتر شد، بطوری قابل پیش‌بینی، درخواستها از سوی گروهای ذینفع صنعتی، کارگری و کشاورزی جهت اقدامات حمایتی تجاری بالا گرفت که مقصودش مصونیت از رقابت اقتصادی خارجی بود.

سیاست‌گذاران بخشی از نکوهش برای کسری تجاری را بدون وقفه متوجه طرفهای تجاری اصلی ایالات متحده کردند. ژاپن و آلمان غربی به ویژه مورد انتقاد قرار گرفتند بخاطر نگهداشتن ارزش برابری اسعارشان زیر قیمت واقعی (ین و مارک بطور صحیحی منعکس کننده هزینه کالاها در کشورهایشان نبودند). این امر باعث گردید که کالاهایشان از نظر بین‌المللی

جاذبه داشته (و نیز برای مصرف کنندگان آمریکائی)، و علاوه برآن تراز پرداختهایشان مثبت باشد، با فروختن به خارج کشور بیشتر از آنچه خودمی خریدند. درهمین زمان نیز موقعیت نسبی ایالات متحده در تجارت بین المللی تنزل یافت، چون سهمش در تجارت بین المللی کاهش و سهم اروپا و ژاپن رو به افزایش گذاشت.

در مواجهه با این شرایط، ایالات متحده تلاش زیادی کرد تا وضعیت رو به افولش در اقتصاد سیاسی جهان را استحکام بخشد. دراوت ۱۹۷۱ رئیس جمهور نیکسون بطور ناگهانی اعلام داشت که ایالات متحده دیگر دلار را به طلا تبدیل نخواهد کرد. وی همچنین هزینه اضافی (سورشارژی) بر واردات به آمریکا تحمیل کرد، به عنوان بخشی از استراتژی جهت مجبور ساختن دیگران به هماهنگ ساختن نرخ تسعیر ارزشان. این تصمیمات تعجب‌آور و غیرمنتظره- به عنوان شوکی به دیگر کشورهای صنعتی غرب وارد شد که مورد مشورت واقع نشده بودند - علامت پایان رژیم برتون وودز بود.

اقدامات قاطعی که ایالات متحده در ۱۹۷۱ اتخاذ کرد (نیکسون، طبق آنچه در یکی از نوارهای واترگیت ضبط شده گفت: «من هیچ اهمیتی به لیره نمی دهم») تا حدودی واکنشی بود نسبت به بهم بستگی رو به رشد با بقیه جهان و درک این واقعیت که دیگر نمی تواند بطور یکجانبه امور پولی بین المللی را تنظیم نماید. بنابراین واکنشهای مذکور، رفتارِ قابل پیش بینی یک «کشور عادی» در برابر چالشهای رو به افزایش در عرصه اقتصاد سیاسی جهان بود. بهرحال، برای اقتصاد سیاسی به عنوان یک کل، اینک روشن بود که پایه های سیاستی که نظام برتون وودز بر آن استوار بود تخریب گشته است- رهبری آمریکا دیگر از روی تمایل توسط دیگران پذیرفته شده نبود یا از روی تمایل و علاقه توسط خود ایالات متحده نیز اعمال نمی گردید. قدرت بطور گسترده ای میان دولتها پراکنده شده بود و منافع مشترک که زمانی آنها را بیکدیگر وابسته می ساخت از میان رفته بود.

بابهای طلا که دیگر در برابر دلار ثابت نبود و قابلیت تبدیل دلار که دیگر تضمین شده نبود، نظام برتون وودز جای خودش را به نظام **نرخهای شناور آزادِ تسعیر** داد. انتظار می رفت که نیروهای بازار بجای مداخلات حکومتی اینک درباره ارزش ارز تصمیم بگیرند. تئوری اساسی این نظام، اینست که کشوری که شرایط ناگوار اقتصادی را تجربه می کند متوجه می شود که ارزش پولش در بازار به خاطر گزینشهای تجار، بانکداران و مردم کاسب پیشه نزول می کند. این امر موجب ارزانتر شدن صادرات و گرانتر شدن واردات خواهد شد که به نوبه خود ارزش پولش بسوی تعادل بر می گردد-بدون اینکه نیازی به بانکداران مرکزی باشد که ارز را حمایت نمایند. امید می‌رفت که از این طریق، کاهشهای برابری ارزیِ گذشته که از لحاظ

سیاسـی موجـب تحقـیر و خـواری بود قابل اجتناب باشد. بهرحال، سیاست گذاران پیش بینی نکـردند کـه نظـام جدیـد، میزان بی سابقه ای از بی اطمینانی و عدم قابلیت پیش بینی را وارد امور پولی بین المللی می نماید.

افول قدرت مسلط

بر طبق تئوری ثبات قدرت مسلط، ثبات اقتصادی بین المللی یک خیر جمعی است که قدرتهـای فـائق آن را فراهم می آورند. چون قدرت مسلط رو به ضعف می گذارد — همانطور که مسـلماً قـدرت نسـبی ایـالات مـتحده در دوران بعـد از بـرتون وودز ضعیف شده بود و از همه مشخص تر در سالهای دهه ۱۹۷۰ — بی ثباتی اقتصادی بدنبال می‌آید که چنین شد: "دو ضربه نفتی" **که توسط سازمان کشورهای صادر کننده نفت** (اوپک) وارد آمد و متعاقب آن بحران بدهـی هـا که بسیاری از کشورهای جهان سوم و دیگران با آن روبرو بودند، احساس جدیدی از بی میلی ونگرانی را درباره عملی و درست بودن نظم موجود اقتصادی بین المللی بوجود آورد.

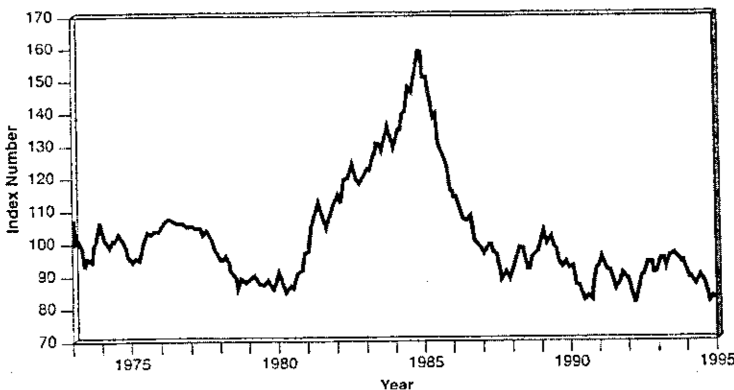
مقابله با دهه اوپک

نخسـتین شـوک نفتـی ۱۹۷۴ – ۱۹۷۳، بلافاصـله بعد از جنگ یوم کیپور درخاورمیانه وارد آمد، وقتیکه بهای نفت به چهاربرابرافزایش یافت.ضربه دوم در۱۹۸۰– ۱۹۷۹ بدنبال انقلاب در ایـران رخ داد کـه مـنجر به افزایش شدیدتری در بهای جهانی نفت گردید.تاثیراین دو ضربه نفتـی بـر ایالات متحده، بزرگترین مصرف کننده نفت در جهان بویژه قابل ملاحظه بود. از اینها گذشـته هـر یـک از ایـن ضربه ها همزمان با کاهشی درتولید داخلی انرژی و افزایش در مصرف بـود. افـزایش شدید در وابستگی ایالات متحده به منابع خارجی انرژی که بتواند سوخت اقتصاد پیشـرفته صنعتی اش رافراهم آورد،صعودی ناگهانی درهزینه های کلی واردات آمریکا را موجب شـد. چـون دلارهـا برای خرید منابع انرژی به خارج می رفت (یک رکورد ۴۰ بیلیون دلاری در ۱۹۷۷ و ۴۷ بیلـیون دلاری در ۱۹۸۰)، بدهـی خارجـی ایـالات‌مـتحده، که همچنین به عنوان «دلارهـای معلق» Dollar Over Hang معروف است افزایش بیش از حد یافت و بصورت "بدون تردید بزرگترین عامل در بوجود آمدن مهمترین تورم جهانی در تاریخ" درآمد (تری فین ۱۹۷۹ -۱۹۷۸). اکـنون سـایرین نیز نگران ارزش دلار بودند — که تنزلش در بازارهای ارز خارجی در اواخـر سـالهای ۱۹۷۰ و اوائـل سـالهای ۱۹۸۰ بـه حداکـثر رسید، همانطور که در نمودار ۱-۷ مشخص می باشد.

رکـود جهانـی اقتصـادی بدنـبال هـر ضـربه نفتـی آمد. بهرحال شگفت اینکه، تورم نیز کماکـان پایدار بود. تورم رکود Stag flation - اصطلاحی که جعل شد تا توصیف‌کننده اقتصادی

ایستا و راکد همراه با افزایش بیکاری و تورم بالا باشد – وارد دائره لغوی مباحث سیاسی گردید. بیش از آنکه نخستین ضربه نفتی وارد آید تورم جهانی قبلاً در حال بالا رفتن بود و ممکن است خـود ایـن امـر سـبب اقدام اوپک گردیده باشد، ولی صعود بهای نفت فشارهای تورمی را بارزتر ساخت. حالت ضد تورمی قاعدتاً همراه با تقلیل فعالیت اقتصادی می باشد، ولی با نبود انرژیهای ثـانوی، و اهمیـت و حساسیت نفـت نسـبت بـه اقتصـادهای پیشرفته و پیچیده صنعتی دنیای شمال، چنین تعدیلی میسر نگردید.

در اوائـل نظـام پولـی بعـد از بـرتون وودز، بخت و اقبال دلار تغییر یافت که تا حدودی مـنعکس در شـیوه ای است کـه قدرتهـای برجسـته صـنعتی جهـت مواجهه با دو رکود نفتی برگـزیدند. در پاسخ بـه نخستین، آنها متوسل و متکی شدند به تهدیدات پولی و مالی تا بهبود اقتصـادی را برانگـیزند و از بـالا رفتـن سـطح بیکاری که از لحاظ سیاسی غیر قابل پذیرش بود اجتناب ورزند. در پاسخ به دومی، که ثابت شد طولانیترین و وخیم ترین افول اقتصادی از زمان رکود عظیم سالهای ۱۹۳۰ باشد، آنها تلاش خود را معطوف به کنترل تورم از طریق سیاستهای پولی شدید و سخت کردند (یعنی، سیاستهائی بمنظور تقلیل عرضه پول در اقتصاد).



نمودار ۱-۷ ارزش دلار، ۱۹۹۵ – ۱۹۷۳ (مارس ۱۹۷۳ = ۱۰۰)

یـادآوری – در ایـن نمـودار ارزش میانگیـن دلار ایـالات متحده در برابر ارزهای کشورهای صنعتی عمده حساب شده است.آخرین زمان اطلاعات تاژوئن ۱۹۹۵ می باشد.

منـبع: ۱۹۷۹-۱۹۷۳. نظـام فـدرال رزرو، مجموعـه آمـار سـالانه،۱۹۷۹-۱۹۷۰ (واشنگتن ؛دی.سی. نظام فدران ررزو. ۱۹۸۱) ص.۴۴۱؛ بولتن فدرال رزرو: ۱۹۹۴-۱۹۸۰، شماره های مختلف

کسرهای بزرگ مالی و بالارفتن شدید نرخ بهره حاصل این سیاست است که هر دو در ایالات متحده پدیدار شدند. سایر کشورهای صنعتی همچنین سطح بالای بیکاری تجربه کردند، که بسیار بیش آنی بود که قبلاً آن را تحمل کرده بودند.

بحران بدهی

بسیاری از کشورهای جهان سوم و دیگران تا نیمه سالهای دهه ۱۹۸۰ مبالغ هنگفتی به بانکها و حکومتهای غرب مقروض بودند. چون بدهی ها اغلب براساس دلار محاسبه می‌شود و نرخ بهره نیز پیوسته به نرخ های معمول نزد کشورهای وام دهنده بود، بالا رفتن نرخ بهره در ایالات متحده و سایر کشورها سبب شد که دیون ناشی از قروض شان، با نتایج وخامت بار و ویران کننده بالا رود.

انباشتگی بدهی مشکلی نیست "تا زمانیکه سرمایه حاصله بطور مولدی بکار رود، اقتصاد جهان در حال رشد بوده و اقتصادهای اعتبار دهنده به روی صادرات کشورهای مقروض باز باشد. تحت چنین شرایطی هنگامی وام گیرندگان قادر به پرداخت وامشان خواهند بود که سرمایه گذاری شروع به تولید کالا نماید. متاسفانه، هیچ یک از این شرایط طی دوره قیمتهای بعد از اوپک، وجود نداشت" (گریو ۱۹۹۳). نتیجه این امر بحران بدهی بود که «مباحثات اقتصادی بین المللی در سالهای ۱۹۸۰ را تحت الشاع قرار داد یا به گفته برخی بخود اختصاص داد»، در آنچه بطور موثری تبدیل به "دهه بدهی" گردید. (نوزاد[1] ۱۹۹۰)

حادثه خاصی که بحران قروض را برانگیخت تهدید اوت ۱۹۸۲ مکزیک بود که پرداخت قروضش را نکول خواهد کرد. علاوه بر مکزیک سایر بدهکاران خیلی بزرگ شامل لهستان، آرژانتین، و برزیل، خواستار رفتار ویژه ای در موردعدم پرداخت قروضشان شدند، هنگامیکه اعلام داشتند که پول نقد مورد نیاز برای پرداخت به وام دهندگانشان را (یعنی پرداخت بهره و اقساط بدهی هایشانرا) ندارند. مشکل ناشی از اخذ وامهای سنگین از بخش خصوصی و دولتی طی سالهای ۱۹۷۰ بود، که در آن هنگام وامهاوسرمایه گذاریهای خصوصی و وام بخش عمومی (بدون تخفیف) با نرخهای بازار، مهمتر از کمک خارجی دولتی برای همه، بجز فقیرترین کشورها بود (بورکی[2] ۱۹۸۳)

نخستین ضربه نفتی قوه محرکه لازم را برای «خصوصی سازی» جریان سرمایه جهان سوم فراهم کرد چون دلار از سوی مصرف کنندگان نفت در غرب بسوی صادر کنندگان نفت در خاور میانه و سایر جاها جریان یافت، کشورهای اخیرالذکر – که قادر به سرمایه گذاری همه

---

[1] Nowzad
[2] Bruki

ثـروت تـازه یافـته شـان در داخـل نـبودند – "دلارهای نفتی"شان را «باز گرداندند» با سرمایه گذاری در کشورهای صنعتی، که خودشان بزرگترین مصرف کننده نفت بودند. در این روند پول مورد نیاز برای بانکهای خصوصی جهت وام دادن به دیگران بنحوی اساسی افزایش یافت.

بسـیاری از کشـورهای در حـال رشـدِ غـیر صـادر کننده نفت بصورت مصرف کنندگان علاقمـند اعتـبارات سـرمایه گذاری بانکهای خصوصی در آمدند. افزایش چهار برابری بهای نفت توسـط کـارتل اوپـک، بویـژه آسیب شدیدی به این کشورها وارد آورد. بمنظور پرداخت هزینه سـریعاً افـزایش یافـته نفـت همـراه بـا سایر اقلام وارداتی، بسیاری بر آن شدند که از خارج وام بگیرند تا رشد اقتصادی را حفظ کرده و بهای واردات مورد نیاز را به پردازند. بانکهای خصوصی نیز علاقمند به پرداخت وام بودند چه آنها باور داشتند به اینکه «ریسک دولت حاکم» - ریسکی کـه دولـت حاکم ممکن است نکول کند – عملاً وجود نخواهد داشت، در حالیکه بازگشت سود در خصـوص سـرمایه گذاریهایشـان در جهـان سـوم بسـیار بالاتر از آنی بود که درجهان صنعتی است.

بهـرحال، بچندیـن دلـیل، کشـورهای وام گـیرنده مـتوجه شدند که باز پرداخت بدهی هایشان بطور روز افزونی مشکل می شود. بالا رفتن نرخ بهره یکی از مهمترین عوامل بود. علاوه بـر آن، بسـیاری از وام گـیرندگان تصـمیمات سرمایه گذاری نادرستی اتخاذ کردند، دیگران نیز قربانـی«خـروج سـرمایه CapitalFlight شـدند، کـه بعضـاً توسـط مقامات فاسد انجام می‌یافت. بسـیاری نـیز از کـاهش بهـای مـواد اولـیه در رنـج بودند که همراه با پس رفت جهانی در اوائل سـالهای ۱۹۸۰ شـد، کـه بیشتر به معنای آن بود که پول مورد نیاز جهت بازپرداخت بدهی ها، بـدان سـبب حاصـل نگـردیده بود، «ریسک دولت حاکم» ناگهان بصورت واقعیتی بدیمن بوقوع پیوست.

IMF نقـش رهـبری را در تامیـن پرداخت بدهی برای بسیاری از کشورهای جهان سوم بعهـده گرفـت، و مـانع از آن شـد کـه در مورد قرضشان متوسل به نکول شوند، ولی این امر به بهـای تحمـیل شـرایط سختی جهت اصلاح داخلی هر کشور بدهکار صورت گرفت. که از جمله شـامل بـرنامه هائـی بود بمنظور جلوگیری از تورم، محدودیت واردات، کاهش دادن هزینه های عمومـی، رهـا ساختنِ حمایت از صنایع و مانند اینها. IMF همچنین اصولاً به آنهائی کمک می کـرد کـه صـادرات خـود را افـزایش دهـند، یعنـی در پی آن بود با یک برنامه «تعدیل براساس صادرات» به مشکل بدهی بپردازد.

برنامه سخت گیرانه IMF - که با حمایتِ ایالات متحده تا سال ۱۹۸۵ شدیداً دنبال می شـد از دیدگـاه محـدود مالـی مـی توانسـت مدعی توفیق قابل ملاحظه ای باشد (نگاه کنید به

آموزگار ۱۹۸۷)، ولی بار سنگین تحمیل داخلی و هزینه های سیاسی اش بسیار زیاد بود (ساچز ۱۹۸۹). تحلیلگران IMF را بخاطر این شرایط سنگین نکوهش می کنند که مثلاً موجب سرنگونی حکومت رئیس جمهور جعفر نمیری در ۱۹۸۵ در سودان شد. بدهی و موضوعات مالی وابسته به آن همچنین موجب برانگیختن منازعات سیاسی داخلی در بسیاری از کشورهائی شد که زیر بار سنگین قروض بودند، شامل آرژانتین، برزیل، شیلی، مکزیک و نیجریه. هم اینها رهبران سیاسی را در کشورهای بدهکار تشویق کرد که موضع سرسخت و طاعیانه ای در برابر موقعیت ناگواری که آن روبرو بودند بگیرند (نگاه کنید به مقالات در ری لی b ۱۹۹۳).

در این فضای آکنده از احساسات، ایالات متحده سیاست قدیمی پرهیز و کناره‌گیری را کنار گذاشت و طرح جدیدی پیشنهاد کرد — که بعداً بنام وزیر خزانه داری وقت جمیز ا. بیکر، ابتکار بیکر خوانده شد- که چگونه با بحران بدهی بتوان کنار آمد. دولت ریگان که قبلاً از اجرای نقش ثبات بخشنده کلاسیک سلطه جو بخاطر مخالفت ایدئولوژیکش با مداخله در بازار امتناع ورزیده بود (گری و ۹۹۳۰)، اینک بر آن شد که با توجه به نگرانی‌های فوری و شدید یعنی: تاثیر وخیم بحران بدهی بر صنایع آمریکا که تولیدشان جهت صادرات بود دست به عمل بزند. از اینروی طرح بیکر متضمن آن بود که وامهای جدیدی از بانکهای خصوصی در اختیارشان قرار گیرد و همراه با این ها نیز تلاشهائی جدید جهت برانگیختن رشد اقتصادی جهان سوم از طریق اصلاحات اقتصادی داخلی در کشورهای مقروض انجام گرفت. بعبارت دیگر، طرح مذکور تاکید بر «رهیافت بازار» نسبت به مشکل بدهی داشت تا اینکه بر سخت گیریهای تحمیلی از طریق شرایط صندوق بین المللی پول. بهرحال این طرح به شکست انجامید. هنگامیکه ثابت شد قابلیت تحویل منابع جدید وعده داده شده را ندارد. در این زمان برزیل اعلام داشت که پرداخت بهره قروضش را که قریب ۱۰۸ بیلیون دلار بود به تعلیق درخواهد آورد. بانکهای آمریکائی بتدریج متوجه شدند که باید برخی از قروض را به عنوان ضرر بحساب آورند؛ و آشوب در ونزوئلا بخاطر برنامه های سخت گیرانه حکومت منجر به کشتار قریب سیصد نفر در سال ۱۹۸۹ گردید،و زمینه آمادهٔ رهیافت جدید آمریکا جهت مشکل بدهی شد.

در اوائل ۱۹۸۹ ابتکار برادلی اعلام شد — ابتکاری به نام وزیر خزانه داری جدید — که اینک توجه خود را معطوف به کمک به مشکل بدهی کرد تا اینکه زمانبندی مجدد بدهی. برای نخستین بار، نگرانی در باب وضعیت رو به وخامت کشورهای مقروض و تبعات سیاست خارجی آن، از مطلوبیت وضع بانکها اهمیت بیشتری یافت (ساچز ۱۹۸۹). بتدریج مشکلات کشورهای مقروض از عنوان برجسته مطبوعات کنار رفت، بهبود تا حدی بخاطر ابتکار برادلی و همچنین

بـه سـبب نرخهای کمتر بهره و تجدید رشد اقتصادی بود، که در بسیاری از کشورهای مقروض، تـا اوائل سالهای ۱۹۹۰، نسبت سرویسِ بدهی کاهش سریعی یافت (بدهی به عنوان درصدی از صـادرات). بسـیاری از کشورهای دنیای جنوب کماکان از اثرات نابود کننده بارسنگین بدهی در رنـج بودنـد و نیز از انضباطی که لازمه تعدیل ساختاری بود — که اغلب از خارج به آنها تحمیل می شد — ولی دیگر تمامی اقتصاد سیاسی جهان مورد تهدید جدی نبود[پنج].

مشـکل اسـت کـه در خصوص اضطراب و خصومت ناشی از بحران بدهی که نخست در اوت ۱۹۸۲ فـوران یافت مبالغه نمود (نگاه کنید به نوزاد ۱۹۹۰). در واقع، چند مساله که ریشه در آشـفتگی سـالهای ۱۹۷۰ دارد مـی توانـد *حساسیت و آسیب پذیری متقابل* متضمن *در بهم بسـتگی* را توضـیح دهـد کـه بهـم بسـتگی یا تنافر سیاست و اقتصاد از اقتصاد سیاسیِ در حال تحـول جهان نشانگر آن است. این نتیجه گیری باردیگر در ۱۹۹۵ در داخل کشور مورد بحث و جـدل قـرار گرفـت، هنگامیکه تنزل سریع ارزش برابری پزوی مکزیک بدلیل ناتوانی مکزیک در پرداخـت بموقع بدهی های کوتاه مدتش، مستلزم آن شد که طرح نجاتی به رهبری آمریکا مهار بحـران مکـزیک را تضـمین کـند تا موجب بروز موجهای خسارت بار در اقتصاد سیاسی سراسر جهان نگردد. بعضی از تحلیل گران این سئوال را مطرح کردند که آیا ایالات متحده اینک بر آن است که ضامن اقتصادهای ضعیفی شود که بخودی خود قادر به ادامه حیات نیستند، اما تجارت و سـایر مـنافع مالـی آمـریکا بدانهـا متکی است، همانطور که طی جنگ سرد آمریکا تضمیمات امنیتی سرزمینی را برای آنهائی تامین کرده بود که نامطمئن از حراست خودشان بودند (سانجر ۱۹۹۵).

بسوی هماهنگی سیاست اقتصادی کلان

طـرح ۱۹۸۵ بـیکر بـرای رفـع بحران قروض با ابتکارات دولت ریگان همزمان شد که نشـانهٔ پایانـی ناگهانـی بـه "یکجانـبه گرائی منفی اش"در قبال مسائل سیاسی پولی و اقتصادی کـلان بـود — که عموماً از آن به عنوان «غفلت بدون مخاطره» نامبرده می شود. یکجانبه گرائی منفـی ایـنک جـای خـود را بـه جلـوه هـای گونـاگون «همکاری دسته جمعی» داد (برگستون ۱۹۸۸). سیاسـت اخـیر بویـژه در موافقتنامه ۱۹۸۵ پلازا بمنظور مواجهه با دلار در حال صعود بخوبی مشخص بود.

یکجانبه گرائی منفی ۱۹۸۵ – ۱۹۸۱

افـزایش نـرخهای بهـره در ایالات متحده که موجب تحمیل باری سنگین بر کشورهای جهـان سـوم در اوائـل تا نیمه سالهای ۹۸۰ شد، همچنین تاثیری عمده در تغییر سرنوشت دلار

داشت. مخارج حکومت فدرال از محل کسر بودجه منتج به بالا رفتن نرخ بهره گردید، زیرا اکنون ایالات متحده خودش باید از بازار سرمایه قرض می کرد تا مخارج نظامی وغیره راتامین کند. علاوه بر این، عواملی دیگری که در اعاده اعتقاد به دلار موثر بودندعبارت از رشد مجدد اقتصادی در ایالات متحده و کاهش شدید در تورم بود (که هر دو بواسطه کاهش در بهای نفت بخاطر اشباع جهانی نفت برانگیخته گردید). این برداشت و درک که ایالات متحده مکان امنی برای سرمایه گذاری درجهان است در حالیکه سایر جاها به سبب خشونت و بی ثباتی سیاسی سرمایه‌گذاری با ریسک همراه است، موجب گردید سرمایه گذاران خارجی جهت تحصیل دلار لازم برای اغتنام از فرصت های سرمایه گذاری درایالات متحده شتاب ورزند.این موقعیت شدیداً متغایر بود با وضع سالهای ۱۹۷۰، موقعیکه بدهی های عظیم خارجی آمریکا یک عامل عمده ترس بود.

ارزش بالای دلار برکت آمیخته ای برای ایالات متحده بود. چه موجب تقلیل هزینه نفت وارداتی شد (که بهایش ابتدا ثابت گشت و سپس در ۱۹۸۶ سقوط کرد)، ولی هزینه صادرات ایالات متحده را برای خریداران خارجی افزایش داد، از اینقرار قابلیت رقابت محصولات آمریکائی را در بازارهای خارجی پایین آورد. این بمعنای از دست رفتن دهها هزار شغل در صنایعی بود که برای صادرات کار می کردند. همچنین منجر به یک رشته از کسریهای تجاری گردید – ۱۲۲ بیلیون در ۱۹۸۵، ۱۴۵ بیلیون در ۱۹۸۶ و ۱۶۰ بیلیون در ۱۹۸۷ – چون واردات نسبتاً ارزانتر گردید لذا برای مصرف کنندگان آمریکائی جذابیت بیشتری پیدا کرد.

کسر بودجه حکومت فدرال هم در این زمان به رکورد سالانه بالاتر از ۲۰۰ بیلیون دلار رسید. در همین حال، ایالات متحده بصورت کشوری وام گیرنده برای نخستین بار در بیش از نیم قرن در آمد، و فقط در ظرف پنج سال از بزرگترین اعتبار دهنده جهان به بزرگترین مقروض تبدیل گردید. بار بدهی نهایتاً انتخابهای سیاسی حکومت را در چگونگی رفع رکود اقتصادی محدود می‌سازد، همانطور که این وضع با طولانی شدن پس رفت سالهای ۱۹۹۲ – ۱۹۹۰ روی داد. این امر همچنین دور نمای دراز مدت کاهش سطح زندگی آمریکائی را که به نحوی غیر معمول بالا بود،پیش آورد، چون خرج کردن پول فردا برای پرداخت صورتحساب امروز چیزی برای تامین مشکلات آینده یا تامین مالی رشد آتی باقی نخواهد گذاشت. در ۱۹۹۱ پرداخت بهره به بدهی ملی (جمع انباشته کسر بودجه های گذشته) ۱۴ درصد همه مخارج فدرال را تشکیل می داد، سومین قلم بزرگ مخارج (بعد از حقوقها و مخارج نظامی)، طی چند سال پرداختهای بهره بدانجا می رسد که از مخارج نظامی فزونی گیرد (نان و دومی نی چی ۱۹۹۲، ۶۵-۶۴)

دربازاری که همه چیزبطورعادی انجام گیرد،ترکیبی از دلار قوی و عدم موازنه شدید تجاری، روندی خود تصحیحی را بجریان می اندازد که دلار را به ارزش متعادلش بر می گرداند. مثلاً رشد واردات ایالات متحده - اگرچه برای شرکای تجاری آمریکا سودمند بود که موجب اشتغال می شد و از اینروی بازگشت شان به رشد اقتصادی را برمی انگیخت ـ باید فشاری را درجهت بالا بر ارزش سایر ارزها وارد می کرد. بالعکس، کاهشی در صادرات آمریکا باید موجب کاهش فشار تقاضا برای دلار می شد، بدینوسیله سبب کاهش ارزش دلار در بازار تسعیر ارز می گشت. این مکانیسمها آنطور که باید کار نکرد بعلت ادامه وجود نرخهای بالای بهره در آمریکا.

همکاری دسته جمعی ۱۹۸۹ – ۱۹۸۵

از لحاظ تاریخی، ایالات متحده بیزار از مداخله در بازار بین المللی جهت تاثیر گذاشتن بر ارزش دلار بوده است. بهرحال در ۱۹۸۵، کاسته شدن از قابلیت رقابت تجارت آمریکا در بازارهای خارجی بخاطر ارزش زیاده از حد دلار از نظر داخلی نیز ناگوار بود (و همانطور که مذکور افتاد، کمک به انگیختن ابتکار بیکر جهت حل بحران قروض کرد). در پاسخ، گروه پنج (ایالات متحده، بریتانیا، فرانسه، ژاپن و آلمان غربی) پنهانی در هتل پلازا در نیویورک دیدار کردند و تصمیم بر یک کوشش هماهنگ جهت پایین آوردن ارزش دلار گرفتند. این موافقتنامه تاریخی همچنین قدرتهای بزرگ را متعهد ساخت که با یکدیگر برای اداره نرخهای تسعیر در سطح بی المللی و نرخهای بهره در سطح داخلی همکاری کنند. و این نشان دهنده ظهور ژاپن به عنوان یک شریک کامل در مدیریت بین المللی پولی بود (اسپیرو ۱۹۹۰).

موقعیکه موافقتنامه پلازا در تحقق اهداف مورد نظرش توفیق نیافت، گروه پنج بار دیگر در اوائل ۱۹۸۷ در لوور پاریس تشکیل جلسه دادند که باردیگر مدیریت پولی بین المللی را مورد بحث قرار دهند. پس ازدیدار لوور، ژاپن از استراتژی اقتصادی مبتنی بر صادراتش دست کشید و بسوی استراتژی ای رفت که تقاضای داخلی را تقویت نماید (نگاه کنید به بالاسا و نولاند ۱۹۸۸). بهرحال، بطور کلی این ملاقات نیز یاس آور بود، چون هدف مهم هماهنگی سیاست اقتصاد کلان میان کشورهای صنعتی کماکان انجام نیافته ماند (نگاه کنید به مید ۱۹۸۹، ۱۹۸۹-۱۹۸۸). ناتوانی ایالات متحده در تدبیر یک استراتژی تقلیل کسر بودجه که از لحاظ سیاسی مورد پذیرش باشد عاملی مهم و اصلی در بهم ریختگی هماهنگی سیاست اقتصاد کلان بود. بهرحال نهایتاً تجارت بیمار و کسر بودجه غلبه داشت و در تسریع افول طولانی دلار از رفعت پرنعمتی که تا نیمه‌های دهه به آن دست یافته بود مؤثر بود. (نگاه کنید به نمایه ۱-۷)

در اکتبر ۱۹۸۷ بهای بورس در بازارهای سراسر جهان ناگهانی سقوط کرد، که نتیجه آن از دست رفتن بیلیونها دلار در ارزش سهام بود. سقوط بازار سبب برانگیخته شدن یک کوشش تا حدودی موفق میان قدرتهای صنعتی گردید تا تلاشهای داخلی و بین المللی خود را جهت ثبات بخشیدن به دلار هماهنگ سازند، ولی ادامه نگرانی در باب کسری های دوگانه ایالات متحده کوششهای بیشتر آنان در این جهت را متوقف ساخت، بهرحال دولت بوش که تازه بر سرکار آمد، شور و اشتیاق اندکی برای راههای چند جانبه جهت رفع مسائل سیاست اقتصادی از خود نشان داد. در عوض، این دولت راضی بود که بگذارد دلار به سطحی بیفتد که برخی کارشناسان آن را زیر سطح حقیقی خرید تصور می کردند. سیاستی نزدیک به «غفلت بدون مخاطره» طی دروه نخست ریگان.

شکست همکاری دسته جمعی

حفظ و نگهداری دلار ضعیف بمنظور آن بود که قابلیت رقابت صادرات ایالات متحده را در بازارهای خارج از کشور تقویت نماید، ولی همچنین نگرانی مجددی را درباره بنیادهای اقتصادی ایالات متحده متبلور ساخت(شش). بطوری همزمان، بستگی ایالات متحده به منابع انرژی خارجی بار دیگر به تناسب شومی رسید، که نه فقط کسر بازرگانی بلکه همچنین آسیب پذیری کشور نسبت به اختلال در عرضه یا بهای نفت را تشدید کرد. در اوت ۱۹۹۰ موقعیکه عراق به کویت حمله کرد ضربه بحرانی وارد شد. شاید از روی بدشگونی در هفته های اولیه بحران خلیج فارس ارزش دلار دربازار بین المللی سریعاً تنزل یافت. معمولاً کشوری که به عنوان «مکان امن» برای سرمایه گذری نگریسته می‌شود در ایام بحران شاهد بالا رفتن ارزش پولش می‌باشد؛ این نقش شاخص ایالات متحده بوده بود. در قضیه خلیج فارس، بهرحال، سرمایه‌گذاران نتیجه گرفتند که اروپا و ژاپن جای بهتری برای شرط بندی هستند.

در حالیکه دولت بوش یکجانبه گرایی منفی را نسبت به دلار در پیش گرفت، بانک مرکزی آلمان – بوندس بانک – نرخ های بالای بهره خود را در تلاشی پرتکاپو جهت حفظ فشارهای تورمی بوجود آمده بخاطر هزینه اتحاد دو آلمان شرقی وغربی حفظ کرد. تاثیرات مشابه بر دلار در دوره نخست ریاست جمهوری ریگان، ارزش مارک را بالا برد چون سرمایه‌گذاران ترجیح می دادند که مارک را نگاه دارند تا دلار را؛ این امر دلار را که قبلاً از اثرات رکود در داخل رنج می برد ضعیف تر ساخت. ضربه دیگری که به دلار وارد شد توسط دولت بوش بود وقتیکه رئیس جمهور در ۱۹۹۲ درکنوانسیون تعیین نامزدی جمهوریخواهان اعلام داشت که توافقی که وی با کنگره در ۱۹۹۰ درباره کسر بودجه بعمل آورد اشتباهی بود

که تکرار نخواهد شد. نگرانی مجدد درباره افزایش کسر بودجه که قبلاً در حال رشد بود سبب سقوط حتی بیشتر دلار شد. تقریباً بطور همزمان بحران ارز در اروپا – که بار دیگر بخاطر سیاست پولی آلمان برانگیخته گردید – نظام پولی اروپائی جامعه اروپا را تهدید کرد، که، از زمان بوجود آمدنش در ۱۹۷۹، از طریق نظام تسعیر تقریباً شبه ثابت در صدد ایجاد «منطقه قابل پیش بینی» (اسپیرو ۱۹۹۰) میان ارزهای اروپائی به عنوان طلایه ای جهت ارز واحد اروپائی بود.

همچون بحرانهای پولی سالهای ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰، مکانیسم های هماهنگی سیاست اقتصاد کلان در مواجهه با چالشهای سالهای ۱۹۹۰ بلااثر بود. مشخصترین این سیاستها، هماهنگیِ **گروه هفت** (G-7) شامل بزرگترین دموکراسیهای صنعتی جهان است. هر سال این گروه کنفرانس سران اقتصادی را برپا می دارد (که اکنون نیز شامل مسائل سیاسی می گردد) که همراه با میزان قابل توجهی از جاذبه و تماشا است. برای مدتی گروه ۷ یقیناً «یکی از بانفوذترین نهادهای قرن بیستم بود، که دولتهای برجسته صنعتی جهان و رهبران بسیار قدرتمندانشان را دور یک میز گرد می آورد» (اسمیسر[1] ۱۹۹۳)، ولی از آن زمان این «مکانیسم جهت همراه و هماهنگ ساختن سیاست اقتصادی که بتواند رهبری اش را بر اقتصاد جهان اعمال کند» ناکافی بوده است (ایکن بری ۱۹۹۳)، شکست مکانیسم مذگور در ایجاد هماهنگی سیاست اقتصادی کلان ناشی می گردد از «ناتوانائی دولتهای عمده صنعتی در گزینش سیاستهای اقتصادی سخت در داخل کشور. تاکید هر حکومتی در مواجهه بامشکلات ظاهراً پیچیده و سخت داخلی......مانع از کوشش مشترک جهت بحرکت درآوردن رشد اقتصادی جهانی یا مدیریت پولی و روابط تجاری شده و جلوگیری می کند از اینکه حکومتهای گروه هفت سیاستهای منضبط و هماهنگ شده مالی وپولی را دنبال نمایند» (ایکن بری ۱۹۹۲؛ نگاه کنید همچنین به اسمسیر ۱۹۹۳).

بیل کلینتون، با این عزم به واشنگتن رفت که «رئیس جمهور اقتصاد» باشد. وی فوراً سیاستی مالی را به اجرا گذاشت که ترکیبی بود از افزایش مالیاتها همراه با کاهش مخارج، بمنظور آنکه روند رو به افزایش کسر بودجه های حکومت فدرال را برگرداند. و او به توفیق اندکی نائل آمد. موقعیکه کلینتون طرح مخارج ۱/۵ تریلیون دلاری اش برای سال ۱۹۹۵ را به کنگره فرستاد. وی می توانست مباهی باشد که کسر بودجه حقیقتاً برای سومین سالی متوالی کمتر خواهد بود – چیزی که از سال ۱۹۴۸ تا آن وقت اتفاق نیفتاده بود. در همین زمان، بهرحال، محدودیت بر مصارفی که در **اختیار مدیریت بود** مندرج در لایحه بودجه ۱۹۹۳

---

[1] Smyser

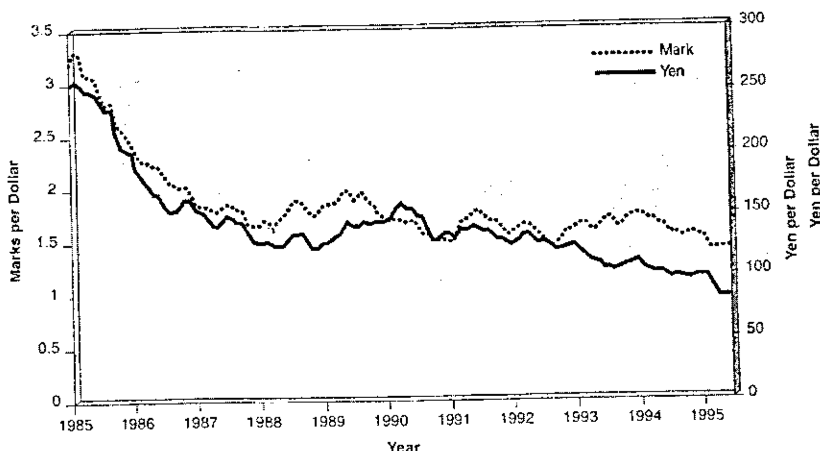
عملاً توانائی دولت را در استفاده از سیاست مالی برای عملکر مطلوب اقتصاد از بین برده بود. این امر اهمیت سیاست پولی را (تا حد زیادی در اختیار هیات فدرال رزرو است) در خصوص برنامه اقتصادی دولت بوضوح معلوم میدارد. ارتباط نزدیک بین نرخهای بهره و ارزش دلار (نرخ پایین باید دلار را ضعیف و نرخهای بالاتر آن را تقویت نماید)، همچنین باحتمال زیاد اهمیت هماهنگی سیاست اقتصادی کلان را بالا می برد.

اگر چه دولت کلینتون اسماً به میزان بیشتری به سیاست چند جانبه نسبت به تیم بوش متعهد بود، کلینتون، سیاست غفلت بدون مخاطره در مورد دلار رو به سراشیبی را ادامه داد – این بار به عنوان مکانیسم تصحیح عدم توازن تجای بین ایالات متحده و ژاپن. ولی اثر قابل ملاحظه ای برتجارت ایالات متحده با ژاپن نداشت – در واقع، کسر تجاری علیرغم اینکه چندین سال دلار نسبتاً ضعیف بود کماکان وجود داشت. نهایتاً در مه ۱۹۹۴، دولت مسیر را برگرداند چون مداخلهٔ وسیع، شانزده کشور را در بازار ارز در کوششی برای بالا بردن دلار هماهنگ ساخت. مداخلات اضافی بعداً دنبال گردید.

دولت کلینتون که سیاست غفلت بدون مخاطره اش را رها کرد دریافت که کوششهایش جهت بالا بردن دلار رو به سقوط کافی نیست، چون دلار کماکان در برابر مارک آلمان ضعیف می شد و در برابر ین ژاپن به کمترین حد بعد از جنگ رسید (نگاه کنید به نمایه ۲-۷). اگر چه چند دلیل جهت توضیح این امر ارائه گردید، ولی این بویژه غیرقابل درک بود چون اقتصاد ایالات متحده عموماً مستحکم و روبه رشد بود، شرایطی که معمولاً موجب می شود که دلار بالا برود.

برخی بار دیگر تداوم کسر بودجه حکومت و بازرگانی را به عنوان عوامل اصلی ذکر کردند. دیگران سیاستهای دولت کلینتون و عملکردش را مقصر اولیه شناختند. آنطور که یک مشاور ارشد کلینتون توضیح داد، «ارزش دلار در هر روز مفروض مانند یک همه پرسی جهانی در خصوص همه سیاستهای مرکبه دولت کلینتون می باشد. این چنان است که گوئی دنیا بحث وسیعی داشته است در اینترنت و ارزش دلار تصویری فوری از آن بحث است» معذلک هنوز برخی نظر میدهند که مشکل مربوط به دلار نیست بلکه بستگی به ین دارد. آنچه ژاپنیها – آن را انداکا Endaka می نامند (بحران ین قوی)، بموجب این استدلال، بخاطر عدم موازنه معاملات مالی ژاپن با بقیه جهان، تقاضای فزاینده برای ین و قیمت آن رو به تصاعد می‌گذارد (بری ۱۹۹۴). در این خصوص قابل ذکر است که دلار حقیقتاً در همان زمان که دربرابر برخی از ارزها تقویت می گردید در برابر ین و مارک ضعیف می شد، و اینکه سایر کشورها که در صدد ثبات بخشیدن به ارزهای خودشان بودند، آن را قابل تامل دیدندکه پولهایشان را مستقیماً با دلار

پیوند دهند، بدینقرار اعتماد به ثبات و ارزش آن را منعکس نمایند (فراید من a ۱۹۹۴)؛ نگاه کنید به فرانکل[1] ۱۹۹۵).



نمودار ۲-۷ ارزش دلار نسبت به مارک و ین، ۱۹۹۵ – ۱۹۸۵

یادآوری – آخرین داده های مربوط به ژوئن ۱۹۹۵ است.

منبع: بولتن فدرال رزرو، شماره های مختلف

نیروهای جدید، نقشهای تازه

سلامت اقتصادی کشور طی مدت طولانی بدون تردید بر ارزش دلار تاثیر می گذارد. حجم رو به رشد تجارت جهانی و فعالیتهای سوداگران ارز، که از وسائل الکترونیک پیشرفته جهت انجام معاملات تسعیری خود استفاده می کنند، اکنون نیز بطور قابل توجهی بر ارزش پول ملی موثر است. هر روز بیش از یک ۱ تریلیون دلار معاملات ارزی انجام می گیرد – حدوداً معادل ارزش مجموع ارز خارجی محفوظ نزد بانکهای مرکزی کشورها (نیویورک تایمز، سپتامبر ۲۵، ۱۹۹۲ ص ۱). از اینقرار شگفت آورنیست که کوششهای دولت کلینتون برای بالا بردن ارزش دلاربه شکست انجامید. «بانکهای مرکزی مانند نگاهبان باغ وحش هستند که سعی می‌کنند یک گوریل گرسنه را آرام نگاهدارند با دادن یک مویز بجای ناهار» (فریدمن d ۱۹۹۴).

[1] Friedman & Frankel

چـون بازار ارز هم از نظر میزان و هم از نظرتجهیزات و پیچیدگی رشد می کند، فروش بیـن المللـی بورسـها و اوراق قرضه نیز تا حد و نسبت بی سابقه ای افزایش یافته است (شوارتز ۱۹۹۴). ایـن تحـولات در جهانی شدن بازارها، توانائی کشورها را شدیداً محدود می سازد – چه انفـرادی چـه جمعـی – کـه بتوانـند بر ارزش پولهایشان در بازار تسعیر تاثیر بگذارند. در واقع، همـانطور که آلان گرینزپان[1]، رئیس نظام فدرال روزو، در اظهاراتش در برابر کمیسیون دوحزبی در خصـوص اموال و اصلاح مالیاتی خاطرنشان ساخت، توانائی نظام فدرال رزرو جهت بالا بردن ارزش دلار از طـریق خرید آن در بازارهای تسعیر بین المللی «بنحو فوق العاده ای محدود است و احـتمالاً بـا توجـه به واقعیات، فاقد توانائی است.» بین المللی شدن امور مالی و رفع موانع در مـورد جـریان فراملیتـی سـرمایه همچنیـن به عبارت گرینزپان، «اقتصادهای ملی را در معرض ضـربات از جانـب مـنابع جدیـد و غیر منتظره ای قرار داده است، بدون اینکه مهلتی یا با مهلت محدودی برای نشان دادن واکنش باشد.»

مانـند بحـران بدهـی سالهای ۱۹۸۰، بنظر می رسد نیروهائی که اینک بر دلار تاثیر می گذارنـد حاصل پیوند حساسیت متقابل و آسیب پذیری متقابل هستند، در جهانی که سیاست و اقتصـاد بطـور پیچـیده ای بـا هـم عجیـن شده اند. بطور مشابهی رویدادها از زمان شوک نفتی سـالهای ۱۹۷۰ سبب فرسایش توانائی ایالات متحده گردید که بتواند همان نقش رهبری را که در نظام برتون وودز داشت، ایفا کند. پایان جنگ سرد نه فقط تحمل و تسامح آمریکا را در مورد مفـت سـواری دیگـران کـاهش داد، بلکـه همچنین تمایل اروپا و ژاپن را به تاسی از آمریکا از مـیان برده است. همانطور که یکی از مقامات آلمانی[هفت] در اواخر دوره دولت بوش خاطر نشان کـرد، «پایـان جنگ سرد موجب تغییری کیفی در روابط میان بازیگران اصلی شده است. تهدید فاجعـه هسـته ای سـبب مـی‌گـردید تـا مقـدار زیـادی چسب جهت التصاق و بستگی از لحاظ اقتصـادی فراهم آید». عزم جامعه اروپا برای ایجاد پول و بانک مرکزی سراسری اروپا – علیرغم مواجهـه بـا مکـثها و آغازهـای اجتـناب ناپذیر – صرفاً تجلی نظم نوی در اقتصاد سیاسی جهان اسـت. از ایـنقرار چهـارچوب سـازمانی نظام اقتصادی بعد از جنگ که بر پایه تصور غلبه آمریکا استوار بود جای خود را به جهان کمتر متیقنی داده است. بهمین جهت، «اقتصاد ایالات متحده و تصـمیم گیرندگان اقتصادی آمریکائی باید اینک خود را با اقتصاد جهانی در حال ظهوری وفق دهند که دیگر دورمحور ایالات متحده نمی چرخد» (آهو و استوکیس[2] ۱۹۹۱).

---

[1] Alan Greenspan
[2] Aho & Stokes

نقش آمریکا در مدیریت نظام تجارت بین المللی

حجم و ارزش تجارت بین المللی از زمان جنگ جهانی دوم چندین برابر افزایش یافته است. معذلک، با برقراری موانع جدید در برابر تجارت بین المللی، دولتها بطور روز افزونی سیاستهائی را پیروی می کنند که اهداف اقتصادی داخلیشان را تامین کند که در عین حال رژیم تجارت آزاد را تهدید به حصر می‌نماید(هشت). از اینروی، بطور شگفتی، خود توفیق رژیم تجارت آزاد و چند جانبه تداومش به عنوان عامل بهم بستگی جهانی را به تحلیل برده است که اکنون غالباً امتیازات دولت حاکم را تهدید می کند. افول سلطه آمریکا همچنین انسداد نظام را باعث می‌شود، زیرا ایالات متحده دیگر آنقدر متمایل و یا قادر به تحمل هزینه‌های حفظ و نگهداری رژیم آزاد نیست.

نمای کلی رژیم تجارت بین المللی

مسئولیتهای مدیریت در نظام اقتصادی بعد از جنگ همانگونه که در ایام جنگ جهانی دوم مورد نظر بود باید نه فقط به صندوق بین المللی پول IMF و بانک جهانی سپرده می شد بلکه همچنین بیک سازمان تجارت بین المللی (ITO) که وظیفه اش کمتر کردن محدودیتها بر تجارت و برقراری مقررات بازرگانی بود. برنامه ریزان سیاسی امیدوار بودند که این سه سازمان بتوانند کمک به اجتناب از تکرار فاجعه ای اقتصادی بین المللی نمایند که در پی جنگ جهانی اول بوقوع پیوست. علی الخصوص، سیاست های حاصل جمع صفر، *گدائی همسایه ات*[1] همراه با ناسیونالیسم شدید رقابت اقتصادی که در دوره بین دو جنگ عموماً مسبب اصلی بحران اقتصادی سالهای ۱۹۳۰ نگریسته می شد که به جنگ جهانی منجر گردید. (*سیاستهای گدائی همسایه ات* تلاشهای یک کشور برای تقلیل بیکاری از طریق کاهش ارزش برابری پولش می باشد. تعرفه‌ها، سهمیه ها، سوبسیدهای صادراتی و سایر استراتژیهائی که رفاه داخلی را تقویت می کند با افزایش مازاد تجاری که می تواند صرفاً به زیان کشور دیگر تحقق یابد.) از اینقرار اولویت به برداشتن موانع تجاری، بویژه تعرفه ها داده شد. امری که مسئولیت ITO محسوب می گردید که قرار بود متولد شود.

ایالات متحده محرک اصلی در پشت سر این سه سازمان بود. تاسیس ITO مواجه با شکست شد، زیرا تجارت آزاد پیش‌بینی شده در منشورش (مشهور به منشور هاوانا) آنقدر بخاطر درخواستهای سایر کشورها جهت معافیت از مقررات عمومی تحلیل رفت، که کنگره از تایید آن امتناع ورزید. بجای آن، ایالات متحده بانی موافقتنامه عمومی تعرفه‌ها و تجارت

---
[1] Beggar-thy neighbhor policies

(GATT) گردید، که، اگرچه ابتدائاً غرض از آن ترتیبات موقتی بود، سنگ بنای طرح آزادی تجارت گردید که ریشه اش در ITO قرار داشت (نگاه کنید به لو ۱۹۹۳).

آزاد سازی تجاری باید از طریق مکانیسم تجارت بین المللی آزاد و بدون محدودیت تحقق یابد، که ایالات متحده مدافع قدرتمند آن برای نیم قرن بود. تجارت آزاد بر اصل دولت کاملـه الوداد قرار می گیرد (MFN)[1]، که مقرر می دارد ترجیحات تعرفه ای اعطا شده به یک کشور باید به سایر کشورهای صادر کننده همان کالا داده شود. این اصل تضمین کننده برابری در رفتار کشور است با طرفهای تجاری اش. از اینقرار عدم تبعیض قاعده اصلی رژیم تجاری است.

تحت حمایت گات و اصل دولت کامله الوداد، یک رشته مذاکرات چند جانبه تجاری، معروف به «دور مذاکرات» به منظور تقلیل تعرفه ها (و حل مسائل و ابسته بدان) انجام گرفت. هشتمین و تازه ترین جلسه اش، «دور اروگونه» که در پونتادل استه Puntadel Este در ۱۹۸۶ آغاز گردید ولی تا اواخر ۱۹۹۳، یعنی بیش از مهلت مقرر به نتیجه نرسید، این موافقتنامه شامل مقرراتی است برای جایگزینی کردن **گات** با یک **سازمان تجارت جهانی** جدید (WTO) است، که بعبارتی رستاخیز طرح قدیمی نیم قرن پیش سازمان تجارت بین المللی (ITO) "همراه با دندان" می باشد. با وجود این، همانطور که به تفصیل در زیر مشاهده خواهیم کرد، مذاکرات طولانی و خسته کننده، اغلب مناقشه آمیز اروگوئه منعکس کننده فشارهای رو به ازدیا بر رژیم تجارت لیبرال است، بخصوص چون دولتها بسوی هدفی در ورای تقلیل تعرفه ها حرکت می کنند تا با موانع غیر تعرفه ای Nontariff barrierrs (NTBs) موجود در همه جا و کمتر قابل شناسائی در تجارت مقابله کنند، که امروز بسیار وسیع و زیاد می باشند.

NTB ها گسترهٔ وسیعی است از مقررات حکومتی که بر کاهش یا تحریف تجارت بین المللی تاثیر دارند، شامل مقررات بهداشتی و ایمنی، محدودیتها بر کیفیت کالاها، سیاستهای هزینه کردن حکومت، سوبسیدهای داخلی، و مقررات ضد دامپینگ می‌باشد (به منظور جلوگیری کردن از اینکه تولید کنندگان خارجی کالاهایشان با بهای کمتر ازهزینه تولید داخلیشان در خارج بفروشند)

محدودیت داوطلبانه صادرات (VERs)[2] شکل دیگری از حمایت است که بویژه در ایالات متحده مورد اقبال عمومی است (لوو ۱۹۹۳). این محدودیت دواطلبانه صادرات، در مورد سهمیه های صادراتی می باشد که محدودیتهای کمّی بر برخی از محصولات مانند اتومبیل،

---

[1] Most-Favored-Mation Principle
[2] Voluntary Export Restriction

فولاد، منسوجات،وکفش برقرار می کند، چون محدودیتهای مذکور در پی مذاکرات و توسط کشورهای صادرکننده پذیرفته می شوند، بنابراین VER ها نوعی از حمایت «دست درازی ممنوع» بشمار می آیند که مستلزم اقدامی از سوی کشور وارد کننده نیست.

بسیاری از این محدودیتهای تجارت «پشت مرزی» خارج از چهارچوب گات و WTO روی می دهد و از اینروی از لحاظ فنی تجاوزی به نظام تجارت آزاد که ترویج آن منظور نظر است محسوب نمی‌گردد[نه]. با این همه، موانع غیر تعرفه ای یکی از چندین چالش سوداگری جدید[ده] Neomercantalist نسبت به اصل تجارت آزاد بحساب می‌آید، که در سیاست اقتصادی خارجی آمریکا اهمیت بالائی بـه خاطر تنزل برتری اقتصادیش نسبت به دیگران یافته است. بیش از ۴۰ درصد واردات صنعتی جهان اینک مشمول اقدامات غیر تعرفه ای است، نسبتی که از نیمه سالهای ۱۹۶۰ بطور بارزی افزایش یافته است (گزارش عمران جهانی ۱۹۹۱، ۵-۱۵۴ نگاه کنید به لوو ۱۹۹۳، ۷۴). برعکس، تعرفه ها حداقل در حوزه محصولات صنعتی -- اینک بطور نسبی ناچیز می باشند.

سلطه بدون چالش

ایالات متحده عامل و محرک عمده در مورد تمامی هشت اجلاس مذاکرات چند جانبه به منظور تقلیل تعرفه های تجاری بود. از پایان جنگ جهانی دوم تا سالهای ۱۹۶۰ بخصوص، این کشور همچنین مایل بود که منافع فوری کمتری را بخاطر پیش بینی منافع دراز مدت تجارت آزادتر بین المللی نسبت به طرفهای تجاری اش بپذیرد.

در عمل ایالات متحده چون لکوموتیو افزایش تولید و تجارت جهان بود که با افزایش رشد خودش، ایالات متحده بصورت بازار پرجاذبه ای برای صادرات دیگران درآمد، و جریان دلار بـه خارج سبب به حرکت درآوردن رشد اقتصادی سایر کشورها نیز گردید. شواهد درستی این استراتژی را تایید می کند؛ چون میانگین عوارض مقرر بر واردات به ایالات متحده بین اواخر سالهای ۱۹۴۰ و اوائل سالهای ۱۹۶۰ بیش از نصف کاهش یافت و صادرات جهانی تقریباً سه برابر گردید.

کشورهای حاشیه‌ای

نه همگی کشورها در رفاه LIEO مورد پشتیبانی ایالات متحده سهیم بودند. بسیاری در جهان سوم (اینک دنیای جنوب) نتوانستند طی این مدت از لحاظ اقتصادی رشد کنند یا در منافع لیبرالیسم اقتصادی سهیم باشند. در عوض، اقتصادهایشان در پیوند نزدیک با استعمارگران سابقشان باقی ماند. تفکرات قدیمی از دوره امپراتوریِ اواخر ۱۸۰۰، الگوهای کهنه

تجاری، مبادلات نابرابر را همیشگی ساخت که اقدام حتی ناچیزی هم در جهت شکستن یوغ گذشته استعماری برای کشورهای تازه استقلال یافته نکرد. از اینروی کشورهای در حال رشد تا حدودی در حاشیه(یازده) نظم اقتصادی نو ظهور بودند [ارتباطی با نظم اقتصادی در حال ظهور نداشتند]. آنها از قدرت بسیار کمی برخوردار بودند که بتوانند قواعد بازی را، که بر بهروزی آنان تاثیر شدیدی داشت، موثراً تعیین کنند.

جهان دوم

اتحاد شوروی و متحدان سوسیالیست اش در اروپای شرقی- بیشتر بخاطر گزینش خودشان- خارج از حلقه تصمیم گیری بودند. در ایام جنگ جهانی دوم برنامه ریزان غربی پیش بینی مشارکت شوروی را در سیستم اقتصادی بین المللی بعد از جنگ کردند، درست همانگونه که بطور اساسی همکاری شوروی را در حفظ نظم سیاسی بعد از جنگ در نظرگرفتند. اما اشتیاق جهت برقراری پیوند اقتصادی نزدیکتر بین شرق و غرب با پایان جنگ نیز از میان رفت. ۱۹۴۷ سالی حساس بود، چون رئیس جمهور ترومن بنحو موثری ایالات متحده را متعهد بیک استراتژی سیاست خارجی ضد کمونیستی ساخت و وزیر امور خارجه جرج مارشال ایالات متحده را به کمک جهت بهبود اقتصادی اروپا وادار نمود. اگرچه سیاست گذاران آمریکائی احتمال شرکت اتحاد شوروی در طرح مارشال را در نظرداشتند، اما بیشتر بحثهای کنگره پیرامون طرح مارشال در قالب شرایط تهاجم کمونیسم بود – شعارهائی که مسلماً برنامه بهبود اقتصادی توسط سیاست گذاران شوروی را مقبول نمی داشت. علاوه بر آن، رهبران شوروی مصمم بودند که سیاست اقتصادی خودکفائی را دنبال کنند که هر گونه بستگی به سایر کشورها را از میان بردارد. از اینقرار آنها پیشنهاد کمک آمریکا را رد کردند. همچنین امتناع ورزیدند از اینکه به لهستان و چکسلواکی – که بهر دویشان کمک طرح مارشال پیشنهاد شده بود – اجازه قبول آن را بدهند. بعد از آن شرق و غرب ضرورتاً نظامهای اقتصادی جداگانه ای را توسعه دادند که هر کدام دیگری را از خود می راند.

در مغایرت شدید با دستورات لیبرالی (یعنی برتری بازار) که نسبت به دیگران بکار می رفت، ایالات متحده اینک از تجارت به عنوان اسلحه جنگ سرد استفاده کرد. در ۱۹۵۱، در بحبوحه **جنگ کره**، کنگره شرط دولت کاملهٔ الوداددر مورد تعرفه ها را نسبت به کشورهای کمونیست حذف کرد. مقررات دیگری که بدنبالش آمد، هدفش محدود ساختن دسترسی آنها به صادرات، کمک و اعتبارات بازرگانی آمریکا بود. ایالات متحده بویژه نسبت به تجارت در مورد کالاهای استراتژیک حساس بود، اقلامی که می توانست توانائیهای نظامی شوروی را افزایش

داده و امنیت غرب را تهدید نماید. آمریکا بنابراین بسوی تحریم فروش به اتحاد شوروی و متحدانش گام برداشت. همچنین بانی کمیته هماهنگی (CoCom) به عنوان مکانیسمی چند جانبه جهت تشویق و ترغیب سایر کشورهای غربی برای الحاق به این اقدام گردید. از اینقرار جنگ اقتصادی همراه با خصومت نظامی بصورت یک عنصر اساسی جنگ سرد درآمد.

تنگنای سلطه

از لحاظ داخلی، چهار قانون اصلی (آنطور که اصلاح شده) رهیافت ایالات متحده را نسبت به مسائل تجارت بین المللی و مذاکرات چند جانبه ناشی از آنها تعیین کرده است: (۱) قانون موافقتنامه های تجارت معامله به مثل ۱۹۳۴؛ (۲) قانون توسعه تجاری ۱۹۶۲؛ (۳) قانون تجارت ۱۹۷۴؛ و (۴) قانون رقابت و تجارت عمومی ۱۹۸۸. با این قوانین کنگره به رئیس جمهور اختیار داد تا درمذاکرات بین المللی راجع به مسائل تجاری شرکت نماید، اغلب با تفویض اختیار ویژه برای پائین آوردن موانع تعرفه ای در صورتیکه سایر کشورها نیز چنین نمایند. قانون توسعه تجاری ۱۹۶۲ و قانون تجارت ۱۹۷۴ زمینه را برای دور گفتگوهای کندی و توکیو به ترتیب فراهم کردند. قانون دیگری، قانون موافقتنامه های تجاری ۱۹۷۹، قواعد مورد توافق طی دور گفتگوهای توکیو را به اجرا در آورد. قانون عمومی ۱۹۸۸ در حالیکه دور اروگوئه هنوز جریان داشت به تصویب رسید، ولی قانون مذکور حاوی مقرراتی مربوط به شیوهٔ انجام مذاکرات و شامل شیوههای سریع برای آگاهی کنگره از موافقتنامه های مورد نظر بود[دوازده].

نقطه اوج نهضتِ لیبرالیزه کردن تجارت با انجام دور مذاکرات کندی در نیمه سالهای ۱۹۶۰ حاصل آمد. که از قانون توسعه تجاری ۱۹۶۲ مایه گرفت و رشد یافت. شعارها پیرامون تصویب قانون، سرانجام لیبرالیزه کردن تجارت را زیر چتر امنیت ملی برد. و خود قانون به عنوان اسلحه ای مهم در تلاش جنگ سرد با کمونیسم شوروی توصیف گردید. معذلک، تصویب آن قانون تا حدی بخاطر نگرانی جهت حفظ بازارهای صادرات آمریکا در برابر رقابت رو به ازدیاد اقتصادی جامعه اقتصادی اروپا (EEC) بود، بویژه به رئیس جمهور اختیار وسیعی جهت مذاکره راجع به نرخهای تعرفه با اعضای جامعه اقتصادی اروپا می‌داد.

امروز، همانند قسمت اعظم ربع قرن گذشته، EEC (که بعداً بنام جامعه اروپا [EC] اتحادیه اروپا [EU] نامیده می شود) با کانادا به عنوان طرفهای تجاری اصلی کشور، رقابت می کنند. هر یک بطور تقریبی ۲۰ درصد مبادلات تجاری ایالات متحده را در دست دارند. (صادرات باضافه واردات) که مبلغ مورد رقابت بین آنها جمعاً ۴۶۰ بیلیون دلار در ۱۹۹۳ بود (نگاه کنید به نمودار ۳-۷). نسبت های مشابهی نیز در سرمایه گذاریهای خارجی ایالات متحده

مشـهود اسـت. از سـرمایه گـذاری مستقیم کشور در خارج در ۱۹۹۲، ۷۳ درصد در کشورهای صـنعتی بـود، جامعـه اروپا میزان ۵۷ درصد را گرفت و بعد از آن کانادا با ۱۹ درصد قرار داشت (شول، لووه، و بارگاس[1] ۱۹۹۳، ۵۱)

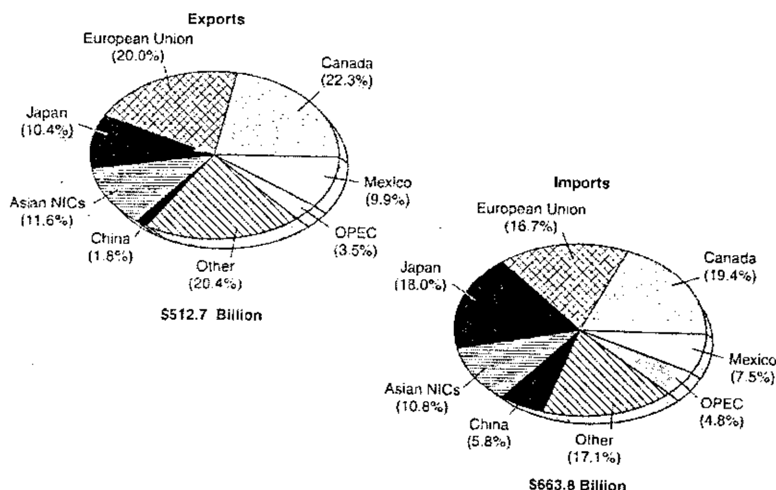
تحولات در اروپا مدتهاست که در سیاست اقتصادیِ خارجی آمریکا جای مهمی را بخود اختصـاص داده اسـت، بهمـان نسـبت نـیز در سیاست امنیت ملی. اما در حالیکه ایالات متحده رسماً از کوششهای اروپا جهت ایجاد یک اتحادیه اقتصادی جامع و یکپارچه حمایت کرده است، روابـط بیـن دو قـاره همیشـه هموار نبوده است، چون شیطان در جزئیات وارد می شود. مسائل کشاورزی بالخصوص موجب رنجش بوده است.

پیشـرفت حاصـل در جـریان دور گفـتگوهای کندی در خصوص تعرفه های صنعتی، به نقطـه ای رسـید کـه تـا ۱۹۷۵، وقتـیکه دور توکـیو آغـاز گـردید، ایالات متحده و جامعه اروپا نـرخهای تعـرفه در مـورد محصـولات صـنعتی را تـا میانگیـن ۹ درصد کاهش داده بودند. ولی پیشـرفت اندکـی در خصـوص مساله مهم محصولات کشاورزی بدست آمد. اگرچه تجارت اقلام کشـاورزی به میزانی پایین تر از حد پیش بینی اولیه گات که ابتدائاً برآورد شده بود تنزل یافته اسـت، امـا بـرای ایـالات مـتحده بصورت موضوعی با اهمیت رو به افزایش درآمد. چالش فوری توسـط سیاسـت مشـترک کشـاورزی جامعـه اقتصـادی اروپا (CAP)[2] بعمل آمد. CAP که در ۱۹۶۶ تشکیل شد، تعرفه ای حمایتی به منظور حفظ مصنوعی بهای بالای محصولات کشاورزی اروپـا از لحـاظ سیاسی مورد قبول بود. تعرفه مذکور مانع از صادرات کشاورزی آمریکا به منطقه می گردید، عدم پیشرفت و سپس عدم توافقات درباره این مساله باعث بروز تردید میان سیاست گذاران آمریکائی درباره درستی سیاستهای ترویج اقتصادی حمایتی شد که از آن دیگران منتفع می شوند.

اختیار رئیس جمهور که درباره موضوعات تجاری بموجب **قانون توسعه تجارت**مذاکره نمـاید بـا خاتمـه دور گفـتگوهای کـندی منقضی گردید. در سالهای بعد از آن، روسای جمهور جانسـون و نیکسـون تقـلای زیـاد و اقـدام جـدال برانگیز مجددی علیه نیروهای حمایت گرای داخلی نمودند که قدرت زیادی می یافتند و خواستار محدودیتهای تجاری از سوی کنگره بودند (نگاه کنید به لوو ۱۹۹۳).

---

[1] Scholl, Lowe & Bargas
[2] Common Agricultureal Policy



نمودار ۳-۷ الگوهای تجاری ایالات متحده ۱۹۹۴

منبع: متخذ از وزارت بازرگانی ایالات متحده، تجارت بین المللی آمریکا در کالاها و خدمات، تکمله-۹۰۰، دسامبر ۱۹۹۴؛ ۱۲-۸

موضع پر هیاهوی دولت نیکسون در خصوص مسائل پولی بین المللی– که نظام برتون وودز را خاتمه داد – به مسائل تجاری نیز سرایت کرد، در همان حالی که شکست نظام نرخهای ثابت تسعیر بخودی خود، پیشرفت در حل آنها را کند می کرد.

زمانی که **دور توکیو** در ۱۹۷۵ آغاز شد، مذاکره کنندگان تجاری خودشان را در فضائی کاملاً متفاوت نسبت به اجلاسات قبلی گات یافتند، حجم تجارت در سراسر جهان به اضعاف افزایش یافته بود، بهم بستگی اقتصادی میان قدرتهای صنعتی برجسته جهان به سطوح بی سابقه ای رسیده بود، تعرفه ها دیگر موانع عمده در برابر تجارت نبودند، و ایالات متحده دیگر یک غول اقتصادی قدرتمند نبود. در این محیط نو، کاستن از موانع برای جریان آزاد محصولات کشاورزی و رتق و فتق موانع غیر تعرفه ای نسبت به تجارت تاکید روز افزونی پیدا کرد.

توفیق اندکی در خصوص NTB ها حاصل گردید، چون شش موافقتنامه جدید (کدها) بدست آمد که مخارج حکومت، موانع فنی نسبت به تجارت، سوبسیدها و عوارض خنثی کننده [جبران کننده]، ارزیابی گمرکی، گواهی های وارداتی، و مقررات ضد دامپینگ را تنظیم می کرد (نگاه کنید به لور ۱۹۹۳). بهرحال، پیشرفتی در خصوص امور کشاورزی حاصل نیامد. این

قصور، «احتمالاً بیشتر از هر عامل واحد دیگری.... کمک به فرسایش و از میان رفتن جامعیت و اعتبار نظام تجارتی کرد» (لوو ۱۹۹۳؛ همچنین نگاه کنید به گراهام ۱۹۷۹؛ کراسنر ۱۹۷۹). از این روی، در سالهای بین خاتمه **دور توکیو** و آغاز دوراروگوئه، مقررات **گات** بطور روز افزونی نامرتبط در اقدامات دولتها بنظر می رسید، و حمایت گرائی، علیرغم اصل عدم تبعیض شیوع بسیار یافت. نگرانی عمده، چالش آشکاری از جانب کشورهای در حال رشدی بودکه از لحاظ اقتصادی توسعه بیشتری یافته بودند.

چالش از سوی جهان سوم

همانطور که قبلاً خاطر نشان شد، نظامهای پولی بین المللی و تجارت چند جانبه بعد از جنگ در درجه اول تحت حمایت کشورهای صنعتی غرب نمو یافت، که منافع و اهدافشان را بهتر تامین میکرد – کشورهای در حال رشد در حاشیه و عمدتاً خارج از حلقه ممتازین بودند، و بسیاری ساختار موجود اقتصادی بین المللی را باعث وضع ناگوارشان می دانستند چالش آنها بخصوص بلافاصله بعد از نخستین شوک نفتی اوپک، شدید بود.

طی سالهای ۱۹۵۰ کشورهای در حال رشد به تشکیل موضعی واحد در قبال ابر قدرتها پرداختند. و بمنظور ملاحظه مشکلات و نیازهای مخصوصشان در چهارچوب ساختار اقتصادی جهانی اعمال فشار کردند، ولی تا دهه ۱۹۶۰ این کوششها نتایج خاصی بوجود نیاورد. با اغتنام از تعداد رو به ازدیادشان در **ملل متحد**، کشورهای در حال رشد در تشکیل **کنفرانس ملل متحد دزباره تجارت و توسعه (UNCTAD)** در سال ۱۹۶۴ توفیق داشتند. گروه ۷۷ (G.77) در آن زمان به عنوان ائتلافی از کشورهای فقیر دنیا برای کسب امتیازات از دنیای ثروتمند تشکیل شد. آنکتاد بعدتر بصورت یک سازمان دائمی درآمد که مدافع منافع گروه ۷۷ می باشد، تعداد اعضایش بیش از یکصد کشور و مشخصهٔ کنفرانسهایش ایراد برخی از شعارهای تند و تیز راجع به اختلافات بسیار قدیمی دنیای شمال و دنیای جنوب می باشد.

پیروزی عمده بعدی گروه ۷۷ با ششمین اجلاس ویژه مجمع عمومی ملل متحد در ۱۹۷۴ حاصل آمد، موقعیکه گروه از برتری تعدادش جهت تصویب اعلامیه راجع به ایجاد نظم نوین اقتصادی بین المللی (NIEO) استفاده کرد. با الهام از فشار اوپک برای افزایش قیمتها، گروه بر این باور بود که «قدرت مواد اولیه» به جهان سوم توان سیاسی لازم را برای چالش شمال صنعتی می بخشد. کشورهای در حال رشد تاکید بسیار بر توسعه اقتصادی سریعتر، افزایش انتقال منابع از جهان صنعتی به کشورهای در حال رشد، و توزیع مطلوبتر منافع اقتصادی جهانی داشتند – نهادی تر از همه گروه ۷۷ خواهان اصلاح و تغییر اساسی قواعد و

ساختارهای سازمانی حاکم بر جریان فرا ملیتی کالاها، خدمات سرمایه و تکنولوژی بود. به عبارت ساده تر، نظام نوین اقتصادی بین المللی خواستار تغییر رژیم بود، تجدید نظری بر قواعد، هنجارها، و آئین های کار **نظم لیبرال اقتصادی بین المللی** که بیشتر در خدمت منافع **جنوب** باشد تا **شمال** (کراسنر ۱۹۸۵).

خواسته جهان سوم برای تغییر رژیم برخاسته از این باور بودکه ساختار اقتصاد سیاسی جهان وضع ناگوار کشورهای در حال رشد را همیشگی می سازد. نهادهای اقتصادی بین المللی، مانند IMF و گات بطور گسترده ای به عنوان نهادهائی «عمیقاً تبعیض آمیز علیه کشورهای در حال رشد در توزیع جهانی درآمد و نفوذشان» تلقی می شوند (هانسن ۱۹۸۰). این استنباط – در آن زمان و اکنون – بواسطه میراث استثمار استعماری، تحکیم می شد به سبب تداوم فقر و محرومیت در کشورهای دنیای جنوب، که دنیای شمال چیزی ازآن نشنیده بود، و اعتقادی که نجات از بسیاری گرفتاریهای اقتصادی ومسائل وابسته سیاسی جنوب می تواند فقط از تغییرات در سیاستهای شمال حاصل آید که مسئولیت رفع شرایط جاری و ابزار تصحیح آن، تصور میشد (میشود) که در دست آنها قراردارد.

دنیای شمال – چه آنوقت و چه اکنون – این نظرات را رد کرد. پذیرش آنها بمنزله این بود که کنترل بر نهادهای اصلی بین المللی رها شود و یک توزیع مجدد اساسی از منابع جهانی صورت پذیرد – دو توقع غیر محتمل. در عوض، شمال سبب پریشانی اقتصادی جنوب را در نظامهای داخلی خود کشورهای در حال رشد تشخیص داد (نگاه کنید برای مثال بیسل[1] ۱۹۹۰). از اینروی پیشنهادات تغییر جدی نهادهای موجود اقتصادی بین المللی، و همچنین عناصر معتدلتر برنامه پیشنهادی طی سالهای ۱۹۷۰ و اوائل سالهای ۱۹۸۰ با مقاومت و عدم قبول مواجه گردید. ایالات متحده بخصوص سرسخت بود، چون دولت ریگان به **جهان سوم** در درجه نخست از دیدگاه نقش ممتازش در منازعه شرق و غرب می نگریست و به آن جنبه از اهداف جنوبیها مربوط به تطور نظم لیبرال اقتصاد بین المللی علاقه اندکی نشان می داد.

چون نیروی متحد کنندهٔ قدرت مواد اولیه کاهش یافت و کشورهای مختلف به شیوههای گوناگون تحت تأثیر تغییراوضاع اقتصاد سالهای ۱۹۸۰ واقع شدند، شکافهای پنهان در داخل گروه ۷۷ بیشتر آشکار گردید. در نتیجه، جهان سوم دیگر به عنوان یک گروه واحد سخن نگفت. تفاوتها بین کشورهای در حال رشد پیشرفته تر (شامل گروه کوچکی از صادرکنندگان سریع الرشد کالاهای ساخته شده، معروف به کشورهای تازه صنعتی شده [NICs] و آنهائیکه کمتر وضع خوبی داشتند (بخصوص کمترین توسعه یافته ها در میان

---

[1] Bissell

کشورهای کمتر توسعه یافته – که گاهی بنام جهان چهارم خوانده می شوند) بویژه بصورت آشکاری ابراز گردید. سایرین در میان کشورهای توسعه یافته ترِ در حال رشد، بخصوص در آمریکای لاتین بخاطر بحران بدهی شدیدترین ضربه را دیدند. این فشارها بر تقسیم گروه ۷۷ بین گروههای رقیب موثر بود تا اینکه آنها را حول یک موضوع مشترک متحد سازد.

عزم **جهان سوم** جهت جایگزین کردن LIEO با یک **نظام نوین اقتصادی بین المللی** اینک چیزی بیشتر از یک پاورقی در تاریخ مبارزه مداوم بین دنیای ثروتمندان و ملتهای فقیر نیست (نگاه کنید به روت استاین[1] ۱۹۹۸). هنوز بسیاری از مسائل مطروحه موضوعیت خود را حفظ کرده اند. موضوع محوری در میان آنها نقش دولت در مدیریت معاملات اقتصادی بین المللی است. در حالیکه LIEO متکی بر فرضیه مداخله محدود حکومت است، *ناسیونالیستهای اقتصادی* یا مرکانتالیستها، برای دولت نقش بسیار فعال و مداخله جویانه تری در ایجاد رفاه اقتصادی ملی قائل هستند. «درجهانی از دولتهای رقیب» اقتصاد دان سیاسی رابرت گیل پین[2] (۱۹۸۷) می نویسد، «به نظر ناسیونالیست ها سود نسبی مهمتر از سود متقابل است. از اینروی کشورها دائماً در پی آن هستند که قواعد یا رژیمهای حاکم بر روابط اقتصادی بین المللی را به نحوی تغییر دهند که خودشان به میزان نامتناسبی در مقایسه با دیگر قدرتهای اقتصادی منتفع شوند» واضح است که این دیدگاه کماکان میان بسیاری از کشورهای جهان جنوب جذابیت دارد، حتی در زمانی که «خصوصی سازی» و بازگشت به مکانیسم بازار بجای شرکتهای دولتی، مشخصه روندهای اخیر داخلی است. علاوه بر آن، تنش بین لیبرالیسم و مرکانتا لیسم نیز نسبت به موضوعاتی که موجب بقای رژیم تجارت بین المللی است وجود دارد – شامل مواردیکه مربوط به سیاست اقتصادی خارجی ایالات متحده نسبت به کشورهای در حال رشد می شود. ما برخی از مسائل مربوط به اقلام اولیه محصولات ساخته شده را در اینجا بررسی کرده و سپس به موضوعات مربوطه بر می گردیم. هنگامیکه به بررسی «تجارت عادلانه» به عنوان چالشی نسبت به تجارت آزاد می پردازیم.

روابط شمال و جنوب و نقش ایالات متحده

مسائل مربوط به تجارت در محور اختلاف بین دنیای شمال و دنیای جنوب قرار دارد. ساختار روابط تجاری طی عصر امپریالیسم نمو یافت، زمانیکه سرزمینهای مستعمره بخاطر منافع متصوره برای استعمارگران تصرف شدند. و این کرارا بدان معنی بود که مستعمرات منابع

---

[1] Rothstein
[2] Robert Gilpin

محصولات اولیه بودند – مانند محصولات کشاورزی و منابع معدنی – و بازارهائی برای کالاهای ساخته شده در کشور مادر. تا حد شگفت انگیزی الگوهای تجارت گذشته استعماری حتی بعد از اضمحلال رسمی امپراتوریهای استعماری اروپا ادامه یافت. در پی دومین شوک نفتی در ۱۹۸۰، برای مثال، ۸۰ درصد صادرات کشورهای در حال رشد بشکل محصولات اولیه و سوخت و فقط ۲۰ درصد محصولات ساخته شده بودند (لوئیس و کالاب[1] ۱۹۸۱، ۲۴۸). از آن زمان بستگی جهانی به نفت اوپک کاسته شده است، در حالیکه سایر کشورها در دنیای جنوب، و قابل ذکرتر از همه آسیای شرقی تبدیل به صادر کنندگان مهم محصولات ساخته شده گشته اند. ولی هنوز دیگران، بخصوص کشورهای آفریقائی، وابستگی سنگینی به صادرات محصولات اولیه و به واردات اغلب کالاهای ساخته شده مورد نیاز دارند. از اینروی شرایط داد و ستد دنیای شمال و جنوب با یکدیگر، بخصوص برای کشورهای در حال رشد مهم می باشد.

محصولات اولیه یکی از عناصر اصلی در تلاش‌های کشورهای در حال رشد برای تجدید ساختار **LIEO** است که مدعی بودند مشکلات شرایط تجاری آنها ناشی از بستگی شان به دامنه محدود و تنگی از صادرات محصولات اولیه است. (شرایط تجاری یک مفهوم فنی است که اشاره دارد به سهم قیمتهای صادرات نسبت به قیمتهای واردات) بسیاری معتقدند که قیمتهائی که کشورهای جهان سوم برای صادراتشان دریافت می دارند بطور نامنظم در کوتاه مدت تغییر می کند و در دراز مدت بطوری منظم رو به کاهش دارد، در حالیکه قیمتهای کالاهای ساخته شده که آنها وارد می کنند مرتباً رو به افزایش است.

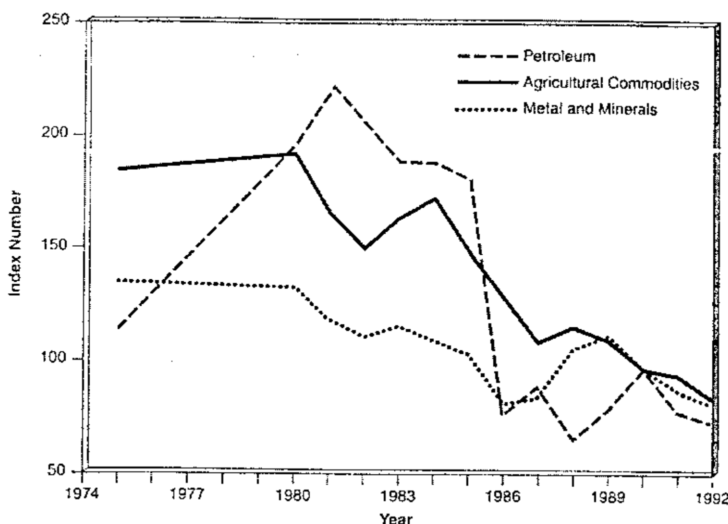
خصوصیات ساختاری نظم اقتصادی بین المللی از جمله علل اظهار شده راجع به شرایط رو به زوال تجاری هستند. قسمت اعظم دنیای جنوب شدیداً وابسته به شمال باقی می ماند، نه فقط برای کالاهای ساخته شده بلکه همچنین برای تکنولوژی (نگاه کنید به هید ۱۹۸۹). پیچیدگی و تجهیز تکنولوژیکِ بیشتر شمال سبب می شود که منابع طبیعی به سوی بازارهائی بروند که می توانند با کارآئی بهتر آنها را بصورت کالاهای ساخته شده در آورند. در این نظام کسانی که پول بیشتر دارند درباره قیمتها تصمیم می گیرند، لذا کشورهای دنیای جنوب خود را از تصمیم گیری در مورد شرایط تجاری برای تولیداتشان ناتوان می بینند.

تردیدی نیست که صادرات تولیدات اولیه کشورهای در حال رشد تحت نوسان شدید قیمتهاست. همانطور که نمودار ۴-۷ نشان می دهد. بهرحال، خواه چنین نوساناتی ناشی از زوال دراز مدت ساختاری شرایط تجاری باشد که کشورهای در حال رشد با آن مواجه هستند یا از اختلالات کوتاه مدت مربوط به تغییرات در چرخه تجارت، مساله بین تحلیلگران مورد

---

[1] Lewis & Kallab

اختلاف است. ترکیب متغیر بهای کالاهای ساخته شده نیز مهم است. در ۱۹۸۵ و بار دیگر ۱۹۸۸، برای مثال، بهای اقلام غیر نفتی بناگهان افزایش سریعی یافت، ولی با این حال به سطحی که قبلا در دهه گذشته داشت، نرسید. این احتمالاً نشانه آنست که اقتصاد صنعتی دنیای شمال بطور روز افزونی از اقتصاد محصولات اولیه دنیای جنوب جدائی گرفته است (دراکر[1] ۱۹۹۴). با این همه، سیاستهائی که رهبران سیاسی دنبال می کنند، تحت تاثیر برداشتها و بهم چنین واقعیات عینی می باشند. علاوه بر آن، نوسان در بهای محصولات اولیه خواه بواسطه نیروهای چرخه ای باشد خواه، بخاطر نیروهای که ریشه عمیقتری دارند، باعث ایجاد مشکلات جدی تعدیل ساختاری در میان کشورهای تولید کننده و صادر کننده محصولات اولیه می گردند، در حالیکه تنزل عادی در قیمتها بار **سنگین** این کشورها را که همراه با بدهی های خارجی می باشد، سخت تر می کند.



نمودار ۴-۷: قیمت های محصولات اولیه ۱۹۹۲-۱۹۷۰

یادآوری: قیمتهای واقعی، قیمتهای میانگین سالانه به دلار است، بدون محاسبه تورم بواسطه تغییرات سالانه در فهرست ارزش واحد ساخته شده (MUV)، سنجش بهای صادرات کشورهای صنعتی به کشورهای در حال رشد. قیمتها برای محصولات اولیه غیر نفتی مبتنی بر سبدی از سی و سه قلم مواد اولیه است.

[1] Drucker

منبع: گرفته شده از منابع جهانی ۹۵-۱۹۹۴ (نیویورک: انتشارات دانشگاه اکسفورد برای بانک جهانی، ۱۹۹۴) ص ۲۶۲

با توجه به شرایط مذکور در فوق، تنوع بخشیدن به صنایع صادراتی به صورت هدف مرجح بسیاری از کشورهای در حال رشد درآمد بجای اینکه متکی به چند محصول اولیه باقی بمانند. در همین زمان، آنها در پی یافتن ابزاری برای تضمین قیمتهای ثابت و جبران کننده برای اقلام اولیه بودندکه مانند گذشته صادر می‌کردند. این هدف **برنامه جامع برای اقلام اولیه**[1] بود که توسط گروه ۷۷ به عنوان عنصر اصلی خواسته شان در جهت یک **نظم نوین اقتصادی بین المللی** تلقی می گردید (نگاه کنید به فین لای سون و زاکر[2] ۱۹۹۸). همانطور که در ابتدا مورد نظر بود، برنامه در پی ثبات بخشیدن به بهای اقلام اولیه بود از طریق صندوق مشترکی که توسط کشورهای صادر کننده و مصرف کننده حمایت شده و توسط یک سازمان بین المللی اداره گردد. عاقبت الامر در ۱۹۷۹ راجع به طرحی بسیار کمتر جاه طلبانه توافق گردید، ولی یک دهه دیگر بطول انجامید تا اینکه تعداد لازم تصویبات صورت گیرد تا صندوق وارد مرحلهٔ اجرا و ثمر گردد. با وجود این، بعضی از بازیگران عمده، مهمتر از همه ایالات متحده، در میان تصویب کنندگان نبودند. از اینروی آنچه زمانی به عنوان یک رهیافت انقلابی جهت حل مشکلات اصلی بسیاری از کشورهای در حال رشد مورد تحسین و تمجید قرار گرفته بود امکان تحقق نیافت. در همین حال، مخمصه کشورهای دنیای جنوب که شدیدا وابسته به صادرات اقلام اولیه بودند ادامه یافته است.

نفت: زوال قدرت ناشی از اقلام اولیه دنیای جنوب در هیچ جا واضحتر از مورد نفت نیست. همانطور که قبلا خاطر نشان شد، بهای جهانی نفت در سالهای ۱۹۸۰ رو به سقوط نهاد چون اقدامات ذخیره سازی، پس رفت اقتصادی، توجه به منابع ثانوی انرژی، و تولید بیش از حد نفت، توانائی اوپک جهت حفظ انحصار تعیین قیمتها را برای منابع خودش رو به زوال برد. مرکزیت خود اوپک از میان رفت چون کاهش تقاضا برای نفت همراه گردید با کشف منابع نفت در الاسکا، دریای شمال، و سایر جاهای دیگر که بستگی به کارتل نفت را کم کرد. معذلک هنوز قسمت اعظم جهان در برابر اختلال و قطع عرضه نفت وارداتی از منطقه خلیج فارس که از لحاظ سیاسی حساس می‌باشد آسیب پذیر باقی مانده است. ایالات متحده حساسیت خودش را در این خصوص مورد تاکید قرار داد هنگامیکه، در ۱۹۸۷، تصمیم بحث انگیز خودش را جهت اسکورت نفتکش‌های کویتی از طریق تنگه خطرناک هرمز گرفت، جائیکه نفتکشها بصورت

---

[1] Integrated Programme for Commodities
[2] Finlayson & Zacher

هـدف عـادی در جـنگ بیـن ایران و عراق قرار گرفته بودند. البته حتی بسیار حساس تر از این ترسـیم "مرز روی شن" جورج بوش بود که در پی تهاجم عراق به کویت در ۱۹۹۰ کشیده شد. بوش بطور خاصی ذکری از دسترسی به نفت خاورمیانه به عنوان علتی برای واکنش نظامی اش نکرد، ولی خیلی کم بودند کسانی که در مورد درستی آن تردید داشته باشند. علاوه بر آن، نفت در تفکـر صدام حسین نقش برجسته ای داشت. اگر صدام حسین می توانست منابع نفت کویت را بـه نفـت عراق اضافه نماید، دارای نفوذی غالب بر سیاستهای قیمت گذاری و تولید اوپک می گردید – و اشتهای سیری ناپذیرش را برای کسب سلطه بر جهان عرب برآورده می‌ساخت.

امـروز سیاسـت نفـت، برخـی از عناصـر تـداوم بـا گذشته را پذیرفته است و نیز عناصر دیگـری را کـه شـدیداً مـتفاوت از دو دهـه گذشـته می باشند. مثلاً، تلاقی ملاحظات امنیتی و اقتصادی، اگرچه با تفاوت رنگ و لعاب اندکی، کماکان باقی می ماند.

> بـا اضمحلال کمونیسم، مسائل امنیتی جهانی که اهمیت بسیار بالائی داشت اینک کم رنـگ شـده اسـت. بهـرحال مسـائل امنیتی منطقه‌ای بقوت خود باقی است. جهان اینک باز می گـردد بـه اتکـای بـه نفـت خاورمـیانه، جائـیکه تجددطلبـی و تجدید حیات اسلام در منازعه با یکدیگـرند. عـلاوه بـر آن رابطـه سـنتی نفت با دیگر مسائل جهانی موجود است. این امر با گذار روسـیه بـه بـازار آزاد و رشـد اقتصـادی آسـیا عجین می باشد. ایالات متحده بار دیگر در مسیر واردات بیشـتر نفت اسـت، کـه بـدان معنی است که سیاست خارجی اش کماکان با حساسیت بسـیار نسبت به تحولات در کشورهای صادر کننده نفت باقی خواهد ماند. (استانیسلاو ویرگین[1] ۱۹۹۳ – ۸۲).

عناصـر دیگـری بوضـوح تمایـز بیـن سـالهای ۱۹۹۰ از سـالهای ۱۹۷۰ را وقتـیکه "ناسیونالیسـم نفتـی" در اوج خـود بـود، مشـخص مـی‌کـند. جوزف استانیسلاو و دانیل یرگین کارشناسـان انرژی خاطر نشان میسازند (۱۹۹۳) " آن دوره ای بود که اقتصاد جهانی وابسته به اظهـار نظـرات وزیـران نفت در تالارهای جلسات اوپک بود و موقعیکه اشتباهات دوران استعمار قـرار بـود، جـبران گردد" "امروز اقتصاد بر سیاست تفوق می یابد همچنانکه بسیاری کشورهای صـادر کنـنده بـه شرکتهای بین المللی نفت علاقه نشان می دهند که زمانی از آنها اجتناب می ورزیدنـد." آن وقـت، چـیزی ممکـن نبود در خاورمیانه اتفاق بیفتد بدون اینکه اثراتی بر جنگ سرد نداشته باشد. اکنون، جمهوریهای سابق اتحاد شوروی خودشان متمایلانه هدفهای اکتشاف نفتـی توسـط شرکتهای بزرگ چند ملیتی نفتی هستند. آن وقت، دست یافتن به امنیت انرژی یـک انگـیزه اولیه بود، اکنون سازگار ساختن مصرف انرژی با حفظ محیط زیست امری اجباری است.

---

[1] Stanislaw & Yergin

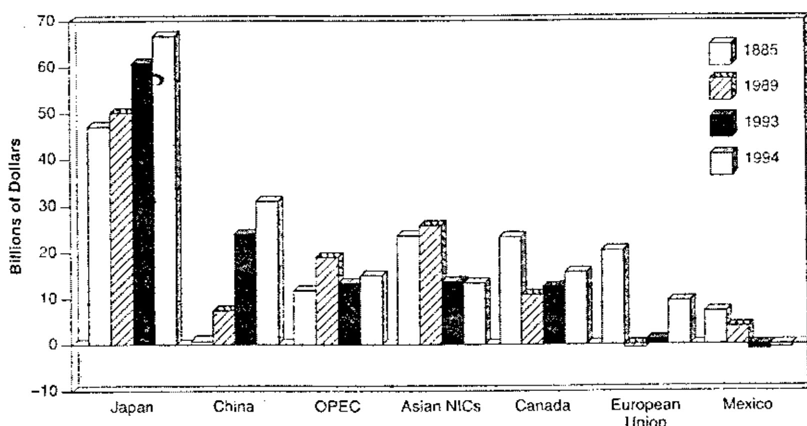
نفـت کماکـان یک ماده اولیه حسـاس و مهم باقی می ماند. از اینروی تبعات استراتژیک بـر اقتصـاد سیاسـی جهـان خواهـد داشـت (نگـاه کنید لی بر[1] ۱۹۹۲، شلزینگر ۱۹۹۰). ایالات مـتحده به عنوان بزرگترین مصرف کننده نفت جهان، نیز سهم عمده ای در تحولات اقتصادی و سیاسـی خواهـد داشـت کـه بـر امکان دسترسی اش به این منبع حیاتی اثر می گذارد. درست روشـن نیسـت که آیا صادرکنندگان نفت از لحاظ سیاسی یا اقتصادی از وضعیت در حال ظهور منـتفع خواهـند شـد. بـا گذشت هم ناسیونالیسم نفتی و هم قدرت اقلام اولیه، تولید کنندگان نفـت ممکـن اسـت – حداقـل بـرای مدتی – همانند سایر تولید کنندگان اقلام اولیه نسبت به نوسـانات قیمـت کالایشان آسیب پذیر باشند. این وضعیت برای دورنمای تامین نصفت و عدالت جهـت کشـورهای در حـال رشد که زمانی آن را به عنوان عنصر کلیدی خواسته شان در ایجاد نظم نوین اقتصادی بین المللی می دانستند نشانه ناگواری است.

مصـــنوعات MANUfACTURES ، در همـان زمانی که شمال، کوششهای جنوب به مـنظور اصـلاح بهـای اقـلام اولـیه را سرزنش می کرد، خودش بطور روز افزونی بواسطه چالش اقتصـادی روبـه افـزایش از جانـب کشـورهای تازه صنعتی شده و بهمان نسبت نیز اهمیت روبه تزاید بازارهای صادراتی در دنیای جنوب دچار آشفتگی گردید.

همانطور که قبلا خاطر نشان شد، بالا گرفتن احساس حمایت طلبی در ایالات متحده را مـی تـوان به اوائل سالهای ۱۹۷۰ مربوط دانست، موقعیکه تورم داخلی، فرسایش رقابت تجاری محصـولات امریکائـی در خارج از کشور را بدنبال آورد. حمایت طلبی بخاطر پس رفت اقتصادی در پـی نخسـتین ضربه نفتی قوت گرفت و تحولات بعدی در داخل و خارج مانع از روند تعدیل سـاختاری نسـبت به اقتصاد متغیر جهانی گردید. در میان این تحولات، افزایش رقابت از جانب کشـورهای تـازه صـنعتی شده، بخصوص چهار ببر آسیائی (هنگ کنگ، سنگاپور، کره جنوبی و تـایوان) بـود، کـه تـا نیمه سالهای ۱۹۸۰ در میان مهمترین طرفهای تجاری ایالات متحده قرار گرفتـند، و بطـور قـابل توجهی در مشکلات کلی کسری تجارت ایالات متحده موثر بودند (نگاه کنـید بـه نمایه ۵-۷). توفیق اقتصادی و توانایی آنها به علت نفوذ و رخنه در بازار ایالات متحده بـود. ایـن امـر سـبب تقویـت دیدگـاه و برداشـتی شد که آنها، مانند ژاپن، باعث از دست رفتن مشاغل امریکائیان و غیر صنعتی کردن اقتصاد ایالات متحده می‌باشند.

---

[1] Lieber



نمودار ۵-۷ کسر بازرگانی ایالات متحده با طرفهای اصلی تجاری، ۱۹۸۸، ۱۹۹۳، ۱۹۸۹، ۱۹۸۵

منبع: متخذ از وزارت بازرگانی ایالات متحده، "رئوس تجارت وارداتی و صادراتی امریکا" اف تی —۹۹۰ دسامبر ۱۹۸۵. اف تی —۲۰۰ فوریه ۱۹۹۰. اف تی —۹۰۰ دسامبر ۱۹۹۴

از سالهای ۱۹۶۰ با بهره گیری از امتیازات کارگر ارزان و دسترسی به تکنولوژی پیشرفته، کشورهای تازه صنعتی شده به ترخهای رشد اقتصادی شایانی در مقایسه با سایر کشورهای جهان سوم دست یافتند. به خاطر اتخاذ سیاستهای صنعتی که بر مبنای توجه به صادرات بود تا جایگزینی واردات. یک استراتژی موفق صادراتی مستلزم دسترسی به بازارهای جهان اول است، ولی هر چه بیشتر موفق باشد، بیشتر موجب تحریک احساس حمایت طلبی در کشورهای وارد کننده می گردد. از اینروی در اوائل ۱۹۸۹ ایالات متحده کشورهای تازه صنعتی شده آسیائی را از فهرست کشورهای دنیای جنوب که محق به رفتار ترجیحی تجاری بودند حذف کرد (بعدتر توصیف می شود)، که آنها را همپای و برابر با جوامع صنعتی شمال قرار داد.کمک خارجی توسعه تا مدتهای طولانی ابزاری بوده است جهت کمک به رشد اقتصادی و توسعه در دنیای جنوب، ولی " تجارت، نه کمک " خواسته همیشگی جنوبیها بوده است، چون جنوب احساس می کند که بطور سیستماتیک از دسترسی به بازارهای کشورهای توسعه یافته چه از طریق موانع تعرفه ای و چه غیر تعرفه ای محروم بوده است. ترتیبات منسوجات MULTIFIBER ARRANGEMENT (MFA) موردی کلاسیک در این خصوص است. این ترتیبات در سالهای ۱۹۵۰ بصورت مکانیسمی طرح شد جهت حمایت از تولید کنندگان

منسوجات ایالات متحده در برابر واردات از خاور دور، این طرح امروز ترتیباتی است بسیار دقیق جهت سهیم شدن در بازار، میان دهها کشور تولید کننده منسوجات که بطور موثری دسترسی دیگران را مانع می گردد. از آنجا که منسوجات از جمله ساده ترین نیم ساخته شده هاست، کشورهای دنیای جنوب که در آرزوی رشد ناشی از و مبتنی بر صادرات هستند، متمایل به صدور آن بخارج می‌باشند. MFA بنحوی بارز و آشکار مانعی تبعیض آمیز در راه تجارت آزاد است. در دور اروگوئه پیشنهاد شد که ترتیبات منسوجات برچیده شود، ولی نهایتا توافق حاصله در عوض مبتنی بر حذف تدریجی آن طی دوره ای ده ساله است. تنها در آنوقت است که منسوجات و البسه بطور کامل در نظام تجارت آزاد ادغام می گردند.

بیک معنا، کشورهای در حال رشد بوضوح قربانی ندانسته بالا رفتن احساسات حمایت‌طلبی در جهان صنعتی می باشند، که درست و دقیقاً در زمانی روی می دهد که بسیاری در دنیای جنوب کوشش دارند که در بازار جهانی و در مورد کالاهائی که دارای منافع ویژه ای برایشان است، رقابت نمایند. ولی دنیای شمال نیز معتقد است که " کشورهای در حال رشد نظام داد و ستد را مورد تهاجم قرار داده اند، از لحاظ کمّی و نیز از نظر تقاضا، که تمامیت نظام را خدشه دار می سازد آنها برای ایجاد تغییرات و اصلاحات در قواعد به شدت تلاش کرده اند تا خودشان را از هر نظم و انضباطی معاف سازند. در حالیکه در همان زمان انتظار دارند که بطور کامل از تعهدات کشورهای صنعتی سود ببرند" (لوو ۱۹۹۳).

رفتار ترجیحی تجاری (نه دولت کامله الوداد) نمونه ای است از معافیتی که کشورهای جهان سوم در پی آن هستند تا بر موانع موجود جهت دسترسی به بازارهای صنعتی فائق گردند. بحث بر سر این است که رفتار ترجیحی آنها را قادر می سازد که صنایع صادراتیشان را متنوع سازند به نحویکه درشرایط مساوی با صادرات کشورهای شمال قابل رقابت باشد. در واکنشی جزئی نسبت به آن تقاضا، ایالات متحده سیستم عمومی ترجیحات **(GSP) GENERALIZED SYSTEM OF PREFERANCES** را (بر اساس قانون تجارت ۱۹۷۴) بوجود آورد، و بدینوسیله به اغلب کشورهای صنعتی جهت حفظ نظام ترجیحات تعرفه ای غیر تبعیض آمیز و بدون معامله به مثل برای کشورها در حال رشد پیوست.

علیرغم این امتیاز آشکار، **دور توکیو** (که اصل عدم تبعیض را که **GSP** بر آن استوار بود تایید نمود) نتوانست با احساسات حمایت طلبی در دنیای شمال مقابله کند که اغلب متوجه محصولاتی بود که برخی از کشورهای در حال رشد قبلاً از امتیازات نسبی بهره مند بودند، مانند لباس، کفش، منسوجات و فولاد. در پی اصرار ایالات متحده، دور توکیو همچنین

"قید کمال[1]" را گنجانید، که غرضش آن بود چون کشورهای در حال رشد به سطح بالاتری از توسعه برسند، بهره مندی از رفتار ویژه کمتر خواهد شد و مجبورند که بر پایه برابری با کشورهای شمال رقابت کنند. ایالات متحده با توجه به این اصل فسخ رفتار ترجیحی نسبت به کشورهای تازه صنعتی شده آسیائی را در سال ۱۹۸۹ اعمال کرد.

نظام عمومی ترجیحات GSP یک نمونه خاص از رفتار مخصوص تجاری است که کشورهای در حال رشد بخاطر وضعیت توسعه شان در طلب آن بوده اند. مفهوم کمال تدریجی منعکس کننده احساسات شمالی است که کشورهای در حال رشد لازمست که بجانب پذیرش تکالیف بیشتر در محدوده رژیم تجاری حرکت نمایند. در سال ۱۹۸۲، وقتیکه برنامه ریزی برای دور اروگوئه با اشتیاق آغاز شد، این اصل مورد قبول بود که کشورهای در حال رشد دیگر نباید انتظار مذاکرات جداگانه ای را داشته باشند. و تا زمانی که دور اروگوئه حقیقتاً آغاز گردید، بسیاری خودشان در پی آزادسازی بیشتری بودند (لووه ۱۹۹۳). در عین حال، ایالات متحده بطور مضاعفی نسبت به مفهوم "معامله به مثل" حساس شده بود که آن را برای تحقق "تجارت عادلانه" ضروری می دانست. آن هدف اینک مساله اصلی در سیاست تجاری اش می باشد.

بار دیگر جهان دوم

انزوای اقتصادی شرق از غرب که در اوائل جنگ سرد اغاز شد برای بیش از یک دهه ادامه یافت. تا قبل از اواخر سالهای ۱۹۶۰ و اوائل سالهای ۱۹۷۰ شورویها و امریکائیها به تدریج تغییر قابل توجهی در دیدگاهشان پیرامون پیوندهای بازرگانی با "طرف دیگر" دادند. این تغییر بویژه زمانی مشهود گردید که تنش زدائی سیاست رسمی هر دو طرف جنگ سرد شد. تجارت اینک بخشی از یک رشته موافقتنامه های خاص پیرامون امور گسترده ای بود که کمک نمود به آنچه مشاور امنیت ملی نیکسون، هنری کیسینجر آن را به عنوان "دلیلی قوی در خویشتن داری متقابل" ا ز جانب ابرقدرتها توصیف نمود. شورویها از جانب خودشان، توسعه و افزایش مراودات بازرگانی را به عنوان فرصتی جهت دسترسی به اعتبارات غرب و تکنولوژی لازم برای احیای اقتصاد راکد خود می دیدند. علاوه بر آن، واردات غله از ایالات متحده، شورویها را قادر میساخت تا کمبود محصولات کشاورزی خودشان را جبران نمایند. این تضاد و مغایرت با سیاست سالهای ۱۹۵۰ بسیار بارز و آشکار بود.

نقطه اوج تنش زدائی در ۱۹۷۲ حاصل آمد، در کنفرانس سران مسکو، هنگامیکه دو خصم جنگ سرد نخستین موافقتنامه گفتگوهای محدود ساختن سلاحهای استراتژیک (سالت)

---

[1] Graduation Clause

را پـاراف کردند. سالت محققاً نقطه عطف دتانت بود، ولی تجارت افزایش یافته شرق – غرب هم بخشی از معامله بود.

در کـنفرانس سـران، یـک کمیسـیون مشـترک بازرگانی تشکیل شد، که هدفش هموار سـاختن راه بـرای اعطـای وضـعیت دولت کامله الوداد به اتحاد شوروی و توسعه اعتبارات مورد حمایـت دولـت ایـالات مـتحده به رژیم شوروی بود. هیچیک از اینها آنگونه که پیش بینی شد، تحقـق نیافـت. علیرغم اعتراض رئیس جمهور فورد و وزیر امور خارجه کیسینجر، کنگره اعطای وضـعیت دولـت کاملـه الـوداد را مشـروط بـه آزادسـازی سیاست کمونیست ها درباره مهاجرت یهودیـان سـاخت. محدودیتهایـی نـیز بـر دسترسی شوروی (و اروپای شرقی) به اعتبارات مورد حمایـت حکومـت امـریکا مقـرر گـردید. این امور پیوندهای اقتصادی را که زمانی دتانت در پی افزایش آنها بود بیشتر محدود ساخت و موجب بالا رفتن بدهی شرق به غرب گردید (نگاه کنید بـه استیونسـون و فـریه[1] ۹۸۹). نهایـتا رهبران شوروی موافقتنامه تجاری ۱۹۷۲ را در پاسخ به آنچه از نظر آنها مداخله و تهاجم بدون دلیل در امور داخلی شوروی بود مردود شناختند.

بخاطـر موانع کنگره ای، تجارت شرق – غرب در نیمه دوم دهه ۱۹۷۰ راکد ماند. علاوه بـر آن، تعهـد دولـت کارتـر بـه مـبارزه جهانـی حقـوق بشـر اغلـب مـنجر به حملات امریکا به سیاسـتهای حقـوق بشر اتحاد شوروی می گردید. تمایل رهبران شوروی برای کالاهای پیشرفته تکنولوژیک بصورت اهرمی در دست آمریکا جهت تحقق بخشیدن به هدفهای حقوق بشری قرار گرفت.

چـون روابط شوروی – آمریکا رو به پس رفت گذاشت، کارتر ابزارهای اقتصادی را برای مقابلـه بـا مخارج نظامی بالای اتحاد شوروی، تجهیز نظامیش در خارج از کشور و انتقال اسلحه اش بـه جهان سوم، حمایتش از مداخله کوبا در آنگولا، اتیوپی، و سایر جاهای دیگر در آفریقا، و تهـاجمش به افغانستان در اواخر ۱۹۷۹ به کار برد. از اینروی پیوندهای بازرگانی که یکدهه قبل بمـنظور تحکـیم تـنش زدائـی سـاخته شده بود قربانی و همچنین ابزار تجدید رقابت شوروی و آمریکا گردید.

کارتر و اسلافش کوشیدند تا تجارت را به عنوان وسیله تشویق و ترغیب رهبران شوروی به میانه روی در رفتار سیاست خارجی و نیز بهبود روابط شرق و غرب بکار برند. دولت ریگان، بـالعکس، تجـارت را ترکه ای می دید که می توانست برای تنبیه رهبران شووی و اصلاح رفتار ناخواسـته شـان بکار رود (اسپیرو ۱۹۹۰). لذا محدودیتهائی که قبلاً بر صادرات تکنولوژی نفتی بـه اتحـاد شـوروی گذاشته شده بود سخت تر گردید. دولت همچنین در کوکوم Cocom جهت

[1] Stevenson & Frye

برقراری کنترلهای شدیدتر بر صادرات کالاهای استراتژیک به اتحاد شوروی فشار وارد آورد. بهرحال بیشتر بخاطر واکنش در برابر فشارهای داخلی، دولت مناسب دید که تحریم غلات را که دولت کارتر بدنبال تهاجم افغانستان تحمیل کرده بود، بردارد.

دولت ریگان، همانند اسلافش، دریافت که متحدان ایالات متحده همیشه درخصوص چگونگی مراوده با اتحاد شوروی در زمینه اقتصادی باوی هم نظر نیستند. بسیاری از اروپائیان سیاست ایالات متحده را منافقانه می دیدند که از سوئی به متحدانش فشار وارد میاورد که تکنولوژی انرژی را به شورویها نفروشند ولی در همان حال ایالات متحده گندمش را به آنها می فروشد. نهایتا اقدام توجیه‌آمیزی تدبیر گردید که ایالات متحده از موضع غیرقابل پیروزی، دست بکشد بدون اینکه باختش را معترف باشد. صحنه برای سیاست بازرگانی مناسب تری مهیا شد که تحولات در زمینه امنیتی را نیز هموار سازد که منجر به خاتمه جنگ سرد و نهایتا تجزیه اتحاد شوروی به دولت های جدیدی گردید که خواستار ورود به موسسات تشکیل دهنده نظم لیبرال اقتصادی بین المللی باشند.

اینکه جمهوری های سابق اتحاد شوروی (در اصطلاح دیپلماسی بین المللی، **FSU**) و کشورهای اروپای شرقی (اقتصاد های در حال ظهور) نهایتا در کجای *نظم لیبرال اقتصادی بین المللی* قرار خواهند گرفت، بهیچ وجه روشن نیست. اغلب بسرعت به سوی حضور و مشارکت فعال در گات و **IMF**، مؤسسات اصلی **LIEO** می‌روند، و به روسیه (بزرگترین اقتصاد این گروه) وضعیت ناظر در کلوپ نخبگان، گروه هفت (**G.7**) اعطا شد. موانع جنگ سرد در خصوص فروش کالاهای با تکنولوژی بالا برداشته شد، و کوکوم **COCOM** – گروه چند جانبه ای که برای چندین دهه صادرات کالاهای حساس – امنیتی به کشورهای کمونیست را نظارت می کرد – بسته شد[سیزده]. کمک غرب، بخصوص از آلمان – برطبق برخی از معیارها بسیار سخاوتمندانه بود ولی بوضوح برای اهدافی که رهبران اتحاد شوروی سابق و کشورهای تازه استقلال یافته داشتند غیر کافی بود. دمکراتیزه کردن در چندین کشور اروپای شرقی، جائیکه مقامات کمونیست سابق به رهبری و پارلمان انتخاب شدند تکان شدیدی بود، و خصوصی‌سازی و توسعه اقتصاد بازار در هر جا مورد چالش قرار داشت. این امر بخصوص در روسیه هویدا بود، جائیکه گروههای مافیا تلاش‌های دولت برای مدرنیزه کردن نظام اقتصادی را بی اثر می‌کردند (هندلمان[1] ۱۹۹۴). لذا وضع بلوک سابق شوروی بیشتر مشابه با وضع کشورهای در حال رشد جهان سوم است تا شبیه کشورهای صنعتی غرب که در صدد امتزاج روز بروز بیشتر با اینها می باشد. همانند گذشته، روسیه و سایر کشورهای جهان دوم سابق در مسائل پولی و تجاری

---

[1] Handelman

بازیگران اصلی نیستند بلکه خاتمه **جنگ سرد**، به مفهوم دنیای شمال و جنوب حیاتی تازه بخشیده است.

از تجارت آزاد تا تجارت عادلانه

از لحاظ تاریخی، ایالات متحده از خط مشی عدم مداخله حکومت در قبال مسائل تجاری حمایت کرده است، با این اعتقاد که نیروهای بازار به بهترین نحوی قادرند که ابتکارات و اقدامات شرکتهای تجاری و گزینشهای سرمایه گذاری را برانگیزند. بهرحال در ایام سالهای ۱۹۸۰، امریکا به این باور رسید که "صحنه بازی دگرگون شده است". این امر به منزله آن بود که بازرگانان امریکائی قادر نبودند که بر اساسی همانند دیگران رقابت نمایند – عمدتا چون در کشورهای قاره ای اروپا، ژاپن، و کشورهای بیشتر توسعه یافته در حال رشد، حکومتها نقش ناسیونالیست اقتصادی را ایفا می کنند، یعنی بطور معمول در اقتصادهایشان مداخله و بطور مستقیم نقشهای توسعه ای و بنگاههای بازرگانی را انجام می‌دهند. سناتور للوید ام. بنت سن[1]، یکی از مدافعان قدیمی تجارت آزاد که بعدا در دولت کلینتون وزیر خزانه داری شد، این تغییر احساسات پیرامون تجارت آزاد را هنگام بحث بر سر قانون تجارت عمومی ۱۹۸۸ چنین بیان داشت: "تصور می کنم که در تئوری، این تئوری جالبی است، ولی این تئوری اجرا نمی شود، و برای ما عمل به تجارت آزاد در دنیائی که تجارت هدایت شده توسط حکومت‌ها زیاد است بهمان اندازه خردمندانه است که در مقابله با روسها، خودمان بطور یکجانبه دست به خلع سلاح بزنیم."

نه فقط در ایالات متحده احساسات نسبت به تجارت آزاد بسرعت تغییر جهت می داد – در یک زمان طی سالهای ۱۹۸۰ قریب ۳۰۰ لایحه در برابر کنگره قرار داشت که متضمن پیشنهاد حمایت نسبت به تقریبا هر بخش صنعتی بود(چهارده) – بلکه علائم تعطیلِ خود سیستم تجاری مشخص بود. تا زمان **دور اروگوئه** که مذاکرات تجاری در ۱۹۸۶ آغاز گردید، سیستم مملو بود از موانع محدود کننده، سوبسیدها، محدودیتهای نامرئی وارداتی، استانداردها برای تولیدات داخلی که تولید کننده خارجی نتواند به آن استانداردها برسد، و سایر شیوه‌های تجاری غیر عادلانه که در ورای اصول گات بود (نگاه کنید همچنین به آنجاریا[2] ۱۹۸۶). برای مواجهه با این محیط متغیر در داخل و خارج، ایالات متحده رشته ای از واکنشها را تمهید نمود.

---

[1] Lioyd M. Bentsen
[2] Anjaria

عرصه چند جانبه

قیاس ایالات متحده از یک زمین بازی ناهموار که به زیانش شیب داشت را سایر کشورها بسرعت نپذیرفتند. همانطور که یک ناظر آن را بنحو طعنه آمیزی بیان داشت، "هر چه بیشتر صنایع امریکا ناکارا و عقب مانده باشند، احتمال بیشتری دارد که حکومت ایالات متحده کشورهای خارجی را برای مشکلاتش سرزنش کند" (بووارد[1] ۱۹۹۱). با وجود این، سایر کشورها حساس بودند که احساسات حمایت طلبانه در ایالات متحده را محصور نمایند. از آنجا که واردات ایالات متحده رشد اقتصادی طرفهای تجارتی اش را تقویت می کرد، آنها رضایت دادند که در گفتگوهای تجارتی جدید (**دور اروگوئه**) نباید صرفا موضوعهای تعرفه سنتی و حمایت طلبی جدید تحت بررسی قرار گیرد. بخصوص اینکه چگونه VERs را تحت مدیریت چند جانبه درآورند – و همچنین موضوعات سنتی خارج از چهارچوب گات را که دارای حساسیت ویژه برای ایالات متحده بود بخاطر موقعیت ممتاز نسبی اش بررسی نمایند.

موضوعات جدید شامل موانع نسبت به تجارت در خدمات (برای مثال، بیمه)، حقوق مالکیت معنوی (مانند حق مولف در مورد نرم افزار کامپیوتر، موسیقی، و فیلم سینمائی)، و سرمایه گذاری ها (سهام و وثیقه‌ها) بود. کشاورزی نیز همچنان یک مساله مهم و برجسته برای ایالات متحده بود، چون رفاه اقتصاد کشاورزی امریکا نسبت به سایر بخشهای اقتصاد بیشتر از همه به صادرات بستگی داشت. "گروه کایرنس[2]" ائتلافی از چهارده صادر کننده صنعتی و کشاورزی کشورهای در حال رشد که نخست در ۱۹۸۶ جهت اعمال فشار برای آزادسازی تجاری در کشاورزی تشکیل یافت، نیز خواستار اقدام ایالات متحده گردید (نگاه کنید به توسی[3] ۱۹۹۲).

چون تجارت جهانی در مورد کشاورزی خارج از چهارچوب اصلی گات تحول می یافت تابع به همان نفوذهای آزادسازیِ تولیدات صنعتی نبود (لووو ۱۹۹۰، اسپیرو ۱۹۹۰). سیاست تجارت مواد کشاورزی بویژه امری جنجالی است زیرا عمیقا پیوند با سیاست داخلی دولتهای تولید کننده، بخصوص کشورهائی مانند ایالات متحده و برخی اعضای اتحادیه اروپا دارد، که بازار جهانی برای آنان عرصه ای جهت تولید اضافی‌شان می‌باشد. ریشه اصلی اختلافات پیرامون تجارت مواد کشاورزی، سوبسیدهای عظیمی است که حکومتهای برخی از تولید کنندگان برجسته به کشاورزانشان می پردازند تا قابلیت رقابت آنها را در سطح بین المللی حفظ کنند. در سال ۱۹۸۶، برای مثال، **جامعه اروپا** بیش از ۲۰ بیلیون دلار، یا بیش از دو سوم بودجه اش را

---

[1] Bovard
[2] Gairns Group
[3] Tussie

صرف سوبسیدهای کشاورزی کرد. ایالات متحده قریب ۳۰ بیلیون دلار صرف برنامه های حمایت از کشاورزان کرد، بیش از درآمد خالص مزارع ایالات متحده (والیس[1] ۱۹۸۶، ۲). با وجود این خواستهٔ مورد نظر برای سوبسیدها، تغییرات اساسی ساختاری در سیستم جهانی تولید خواربار را منعکس می کند. رقبای جدید از میان تولید کنندگان دنیای جنوب برخاسته اند، و بازارهائی که بطور سنتی در اختیار تولید کنندگان شمالی بود کوچکتر شده اند زیرا ابداعات فنی و تکنولوژیک افزایش تولید کشاورزی را در کشورهائی ببار آورده که سابقا کسری و کمبود خواربار را تجربه کرده بودند.

طی **دور اروگوئه**، ایالات متحده مصرانه و قویاً پیشنهاد کرد که کلیه سوبسیدهای کشاورزی و برنامه حمایت تجاری از کشاورزان طی یک دهه بطور مرحله ای پایان گیرد. پیشنهادش حمایت برخی را جلب کرد ولی با مخالفت جدی از جانب جامعه اروپا (بخصوص فرانسه) مواجه شد، که پیشنها مذکور را غیر واقعی می دیدند (لوو ۱۹۹۳). اختلاف بارز و شدید درباره این موضوع منجر به بن بستی در مذاکرات اروگوئه گردید، سبب شد که به نتیجه رسیدن مذاکرات به بعد از تاریخ تعیین شده اصلی در ۱۹۹۵ موکول گردد. سه سال بعد، وقتی بهرحال و نهایتاً گفتگوها به نتیجه رسید، ایالات متحده می توانست ادعا کند که تا حدی به توفیق در مسائل کشاورزی دست یافته است، چون جامعه اروپا و دیگران در مورد قواعد جدید (اما محدودی) در خصوص سوبسیدهای صادراتی، سوبسیدهای داخلی، و دسترسی به بازار توافق کردند. بعضی گروههای داخلی در ایالات متحده نگران بودند که بالا رفتن کارآئی کشاورزی نهایتا کشاورزان کوچک امریکائی را از بازار خارج خواهد ساخت. اما برای صنعت کشاورزی بطور کلی آزادسازی به عنوان امری سودآورتر جهت کشاورزان امریکائی تصور می شد تا تولید کنندگان سایر جاها به خاطر کارائی عظیم تر آمریکائیان.

همچنین انتظار می‌رود که آزادسازی تجارت مواد کشاورزی برای صادر کنندگان مواد کشاورزی در جهان در حال رشد، سودآور باشد چه دسترسی بیشتر به بازارهای مواد کشاورزی در کشورهای تولید کننده جهان صنعتی را تامین می‌کند. (برچیدن نهایی موافقتنامه منسوجات ، که قبلا خاطر نشان شد، باید همچنین برای صادر کنندگان منسوجات کشورهای در حال رشد سود آور باشد.)

انتظار می‌رفت این امر به نوبه خود، آنها را به گشودن بازارهایشان به روی سایر محصولات تولید شده در کشورهای صنعتی تشویق کند. کشورهای در حال رشد قبلا قریب دو

---

[1] Wallis

پنجم صادرات ایالات متحده را دریافت می داشتند، بنحوی با اهمیت تر، آنها تقریبا ۸۰ درصد رشد صادرات ایالات متحده در سالهای اخیر را باعث بودند.

همانطور که یاد آور شد، تا زمان دوراروگوئه بسیاری از کشورهای در حال رشد در کشور خودشان آزاد سازی تجارت را آغاز کرده بودند، از اینروی آماده بودند که به نحوی کاملتر در رژیم تجارتی گات شرکت نمایند. بهر حال، در بعضی از حوزه ها اختلافات قدیمی شمال-جنوب مسائلی را که برای ایالات متحده حائز اهمیت بود پر رنگ تر می کرد (نگاه کنید به مقالات در توسی و گلوور۱۹۹۳). حقوق مالکیت معنوی مرتبط با تجارت[1] یکی از مسائل جدید در دور اروگوئه بود. ایالات متحده (و سایر کشورهای شمالی) خواستار حمایت از حقوق مولف، پاتنتها، علائم تجاری، طرحهای میکروپروسسور، رازهای تجاری، و بهمان نسبت ممنوعیت در خصوص رقابت غیر عادلانه بودند. کشورهای در حال رشد شدیداً دربرابر این کوششها و همچنین مفهوم "مقررات و قواعد استاندارد شده مالکیت معنوی در سراسر جهان" مقاومت می‌کردند[پانزده] (لووو ۱۹۹۳). از اینروی پیشرفت اندکی در خصوص **TRIPS** حاصل شد. کوششهای ایالات متحده در خصوص اقدامات سرمایه گذاری مرتبط با تجارت و خدمات (بانکداری و بیمه) و تلاشهای دولت کلینتون جهت لغو محدودیتهای اروپا بر فیلمهاو برنامه‌های تلویزیونی غیر اروپایی (یعنی آمریکایی) همچنین مواجه با مقاومت گسترده ای در جریان مذاکرات شد.

ایالات‌متحده امیدوار بود که در جریان **دور اروگوئه**، خود **گات** را مدرنیزه کند. موافقتنامه‌ای برای جایگزینی کردن **گات** با سازمان جدید تجارت جهانی World Trade organization (WTO) آن هدف را درخود گنجانیده بود. WTO در پی آنست که مقررات **گات** را به آن محصولات، بخشها، و شرایط تجاری که بطور کافی در حال حاضر تحت پوشش نیست توسعه دهد. سازمان جدیدشیوهای حل اختلاف گات راتقویت می نماید با لازم الاجرا کردن رای هیات داوران به موجب قوانین داخلی کشورهای شرکت کننده (رای و نظر **گات** لازم الاجرا نیست) (رابکین ۱۹۹۴). همچنین کمک به از میان برداشتن مشکل " مفت سواری " از اهداف سازمان است، که فقط در اختیار دولتهای عضو خواهد بود،که عضو تمامی موافقتنامه های دور اروگوئه بوده، و تعهدات جهت دسترسی به بازار را معمول می‌دارند. طبق سیستم **گات** مفت سواری امکان‌پذیر است وقتیکه دولتها (معمولا دولتهای کوچک) امکان انتفاع از آزادسازی تجاری را می یابند بدون اینکه مجبور باشند برای آزادسازی تجارت

---

[1] (TRIPS) Trade- Related Intellectual Property Rights

خودشـان کـاری صـورت دهـند (نگـاه کنید به هوف باوئر و شوت ۱۹۸۵، پرستووتیز[1] ۱۹۹۳). نهایـتا، **WTO** حـاوی برخـی "اختـیارات قانونگذاری" است که ضرورت انجام مذاکرات طولانی بـرای " توافـق جامع" متضمن امتیازات چندگانه را منتفی می‌سازد، اینک بسهولت ممکن است قواعـد جـاری را به همان ترتیب که در اجلاسهای قبلی مذاکرات چندجانبه صورت می‌پذیرفت، یکی یکی اصلاح کرد (رابکین ۱۹۹۴).

طرفداران **WTO** آن را بصورت عنصری مفید در کوششهای دولت دیدند که سودمندی تجـارت آزاد را بـا اعمـال دولـتها در اقتصـاد سیاسـی جهـان کـه پیچیدگی رو به تزایدی دارد هماهـنگ نگاه می دارد. بهرحال این سازمان بدون مخالف نبود. شیوه های حل اختلاف **WTO**، بـرای مـثال، مـی توانـد توانایـی روسای جمهوری امریکا را برای تلافی جوئی علیه اقدامات غیر عادلانـه تجاری بموجب بخش ۳۰۱ قانون تجارت ۱۹۷۴ را از میان بردارد (ذیلا مورد بحث قرار مـی‌گیرد) (پرستوویتز ۱۹۹۳). رویهمرفته، خودِ عنوانِ سازمان جدید نشان دهنده تهدید بالقوه نسـبت بـه اختـیارات تصـمیم گـیری امریکاست، که نارضایتی برخی از منتقدان بویژه محافظه کـاران را برانگیخـت. "رشـوه جاذبـی کـه جهـان گـرایان به ما می دهند اینست: افزایش امکان دسترسی به بازارهای جهانی – در ازای حاکمیت ملی خودمان" (نقل شده در رابکین ۱۹۹۴).

طـرفداران محـیط زیست – که اغلب در انتهای دیگر طیف سیاسی هستند – همچنین دربـاره **WTO** نظـر مثبتـی ندارنـد. آنهـا از این بیم دارند که **WTO** از استمرار پیروزیهائی که بسـختی در داخـل بدسـت آورده انـد بکـاهد، بـه این بهانه که قوانین حمایت از محیط زیست، تجارت آزاد را محدود می‌سازد(شانزده).

رأی جـنجال برانگـیز **گــات** کـه مـنع واردات ماهـی تـن بـه امریکا- صید شده توسط کشتی‌هایی که دلفین های چرخ زننده را نیز صید می کنند- را غیر قانونی دانست – مشهور به قضـیه "گـات زیـلا علـیه دلفینها[2]" دال بر نارضایتی آنها می‌باشد(هفده). طرفداران محیط زیست نگرانـند کـه **ســازمان تجارت جهانی** خصوصـیت "نخبه گرایانه" گات (هیات داوران منصوب مـی‌شـوند نـه انـتخاب، و تصمیماتشان را پشت درهای بسته می‌گیرند) را دائمی سازد، و اینکه نظارتهـا در حـوزه هـای وسـیعی با تبعات زیست محیطی توسعه یابد و موانع غیر تعرفه ای که مشخصـا بمـنظور حمایـت از محـیط زیسـت طـرح گـردید (شامل دلفین‌ها) مجاز نباشد. بطور خلاصـه، آنها استدلال می‌کنند که به محیط زیست و توسعه پایدار توجهی ناکافی در اساسنامه **WTO** داده شده است (فرنچ ۱۹۹۳).

---

[1] Hufbauer, Schott, Low, Prestowi

[2] Gatt Zillaversus Flipper

یکجانبه گرایی متعدیانه

در همان زمانی که دولت کلینتون جهت به نتیجه رسیدن توفیق آمیز مذاکرات چند جانبه **دور اروگوئه** مصر بود، آمریکا سیاستهایی را نسبت به اروپا، ژاپن و دیگران دنبال می‌کرد که به بهترین نحو می توان آنها را به عنوان اقدام یکجانبه گرایی متعدیانه توصیف کرد. این رهیافت دقیقا مغایر سیاست عدم مداخله حکومت – لسه فر[1] – دولت بوش بود که به نظر یکی از مشاوران اقتصادیش این مفهوم را در خود خلاصه کرده است. "چیپس سیب زمینی، چیپس کامپیوتر، چه تفاوتی دارد. آنها همگی چیپس هستند. یکصد دلار از یکی یا یکصد دلار از دیگری هنوز همان یکصد دلار است."

یکجانبه گرایی متعدیانه این مفهوم را دربردارد که، چه چیزی تولیدکردن یک اقتصاد خیلی مهم است. عناصر این سیاست آنچنانکه توسط دولت کلینتون اعمال گردید شامل امور ذیل است:

- تهدید جامعه اروپا به تحریمهای تجاری، چنانچه اروپا سیاست جدید خریدهای دولتی را بنحوی دنبال کند که علیه شرکتهای امریکائی تبعیض آمیز باشد.
- تهدید کره جنوبی به تحریمهای تجاری دیگر مگر اینکه کره به شرکت AT&T اجازه دهد که به نحوی برابر با شرکتهای کره ای در فروش تجهیزات رقابت کند.
- تهدید ژاپن به افزایش ۱۰۰ درصد تعرفه ها در خصوص اتومبیلهای تجملی صادراتی به ایالات متحده مگر اینکه بازار ژاپن نیز بر روی تولید کنندگان صنعتی ایالات متحده گشوده شود.
- متهم ساختن **جامعه اروپا** به دادن سوبسید غیر عادلانه جهت تولید ایرباس، رقیب بوئینگ سازنده هواپیماهای تجاری.
- مداخله به نیابت از طرف بوئینگ به منظور اطمینان از امضای قرارداد فروش ۶ بیلیون دلاری هواپیماهای مسافربری به عربستان سعودی.
- تغییر جهت دادن پولهای تحقیقات پنتاگون بسوی بخش بازرگانی
- برقراری مجدد مقررات سوپر ۳۰۱ قانون تجارت ۱۹۸۸ به منظور تلافی سریع تجاری، در پی شکست گفتگو های تجاری با ژاپن.
- تهدید به لغو وضعیت دولت کامله الوداد چین مگر اینکه معیارهای خاصی جهت رعایت حقوق بشر مورد قبول قرار گیرد.

---

[1] Laissez-Faire

موضع دولت نسبت به چین در واقع اجرای یک وعده انتخاباتی بود که تاکتیکهای **جنگ سرد** را بیاد می آورد – این اعتقاد که فشار شدید اقتصادی می تواند صراحتا مقاصد سیاسی را تامین کند. کارتر و ریگان هر دو این را آزمودند، و هر دو شکست خوردند. در پایان، کلینتون نیز چنین کرد.

کلینتون کوشیده بود که نارضایتی شدید کنگره از سیاستهای حقوق بشر چین بعد از کشتار ۱۹۸۹ تظاهر کنندگان خواستار دمکراسی **در میدان تین آن من** را طی دستور اجرائی ماه مه ۱۹۹۳ ابراز داردو شرایطی را تعیین کرد که در صورت اجرا چین می توانست وضع مرجح تجاری خود را حفظ کند. چون یکسال بعد، مهلت مقرر داشت به سر می رسید و روشن بود که جهت تحقق آن شرایط کار کمی صورت گرفته بود و اینکه اقدامات متعددبرای توجیه و حفظ آبرو نیز مواجه با شکست گردیده بود. در مواجهه با این واقعیت که چین اینک یکی از مهمترین طرفهای تجاری امریکاست (نگاه کنید به نمایه های ۳-۷ و ۵-۷)، دولت امریکا بدون شرمندگی موضع حقوق بشری خودش و همچنین وعده اولیه انتخاباتی را بکناری نهاد. وزیر امور خارجه وارن کریستوفر اعلام کرد که سیاست "دخیل شدن جامع" محور اصلی سیاست ایالات متحده خواهد شد، و آنرا "بهترین شیوه جهت نفوذ بر تحولات چین" خواند. این تغییر سیاسی انعکاسی بود از تاکید اولیه دولت بوش در خصوص جاذبه های بازار در جهت آزادسازی سیاسی – نگرشی که کلینتون در جریان مبارزات انتخاباتیش آن را بطور مکارانه ای مورد حمله قرار داد. در عین حال، منتقدان بر آن بودند که منفعت بر اصول غلبه یافته است. بهرحال بعدا، کلینتون توانست مدعی یک پیروزی بشود، هنگامیکه بعد از تهدید به تحمیل تعرفه های بالاتر بر کالاهای چینی، وی موفق به اخذ تعهدی از سوی چینی ها گردید که از تولید لوحهای فشرده جعلی و سایر اقلام مغایر با استانداردهای حقوق مالکیت معنوی، دست بردارند.

سیاستهای تجاری دولت نسبت به اروپا، ژاپن، و کره برخی مشابهت ها را با سیاستهایش نسبت به چین داشت و بر این فرض مبتنی بود که امنیت اقتصادی و امنیت سیاسی در جهان بعد از جنگ سرد دست در دست یکدیگر دارند. همانطور که کلینتون در اوائل زمامداریش گفت، "زمان آنست که ما تجارت را یک عنصر دارای اولویت در امنیت امریکا بسازیم." "امنیت" و "جنگ" اغلب شعار بارز دولت و مورد تفسیر دیگران بوده است. (نگاه کنید به فرایدمن b ۱۹۹۴)، ولی درک عملکرد دولت از طریق عدسی **تجارت آزاد، تجارت مدیریت یافته، و تجارت استراتژیک** بهتر میسر می شود. آنها همراه با هم نقش متمایز سودا گرایانه جدیدی را به سیاستهای تجاری امریکا بخشیده‌اند.

تجـارت عادلانــه *تجـارت عادلانـه* به معنای آنست که به صادر کنندگان آمریکائی به همان اندازه امکان دسترسی به بازارهای خارجی داده شود که تولید کنندگان خارجی در ایالات متحده از آن بهره مند می باشند. (نگاه کنید همچنین به پرستووتیز ۱۹۹۲، استوکس ۱۹۹۳ – ۱۹۹۲). همـانطور کـه کلینـتون گفـت: "ما به استقبال از ورود محصولات و خدمات خارجی به بازارمـان ادامـه مـی دهـیم، ولـی اصـرار داریم که محصولات و خدمات ما نیز بتوانند با شرایط مسـاوی بـه بازارهـای آنها وارد شوند." تجارت عادلانه اغلب ارتباط نزدیکی با "معامله به مثل" دارد، کـه در سـالهای اخـیر بـنحو روز افزونـی بمعـنای "دسترسـی برابر به بازار بر اساس نتایج حاصـله بـوده اسـت تـا ایـنکه تساوی فرصتها ". این دو مفهوم با یکدیگر پایه ای برای سیاست تجاری مداخله جویانه راتشکیل می دهند (لوو ۱۹۹۳).

بخش ۳۰۱ قانون تجارت ۱۹۷۴ این تعدی مداخله جویانه را در خود گنجانده است. این قـانون بـه ایالات متحده اجازه می دهد که علیه دیگرانی که اشتغال به سیاستهای تجاری "غیر معقـول" یـا "غـیر قـابل توجـیه" دارنـد که منافع آمریکا را تهدید می کند دست به تلافی بزند. بهـرحال آزادسازی، نه تلافی جوئی، هدف اصلی بخش ۳۰۱ است، و این در خصوص تقریبا یک سوم موارد مطروحه بین ۱۹۷۵ و ۱۹۹۰ مصداق دارد. تلافی جوئی تقریبا در خصوص یک دهم آنها رخ داد (لوو ۱۹۹۳، ۸۹-۸۸).

کـنگره کـه از رونـد خسته کننده حل اختلافات طبق بخش ۳۰۱ به تنگ آمده بود، اما بخصـوص با توجه به رویه های تجاری مسئول کسری تراز بازرگانی مداوم ایالات متحده، بخش "سـوپر ۳۰۱" را در قـانون ۱۹۸۸ **تجـارت عمومی و رقابت** گنجانـید. برخلاف مقررات قبلی، سـوپر ۳۰۱ مسـتلزم ایـن بـود که رئیس جمهور کشورهائی را که رویه های تجاری غیر عادلانه دارنـد معرفـی کـند به منظور انجام مذاکرات جهت کسب غرامات یا مواجه شدن با اقدام تلافی جویانـه فـوری و سـریع ایالات متحده. اگرچه سوپر ۳۰۱ "تقریبا به اجماع در خارج از کشور به عـنوان نقض آشکار مقررات گات نگریسته شد" (والترز و بلیک ۱۹۹۲)، ولی نارضایتی و بیزاری کنگره از سیاستهای ژاپن و چهار کشور تازه صنعتی شده در آن بوضوح دیده می‌شد.

از دیـد ایـالات مـتحده، ژاپـن اغلب به عنوان قدرت سوداگر فائق نگریسته می شود، بر اسـاس این باور که مازاد همیشگی تر از پرداختها و تجارتش ناشی از یک اتحاد پنهانی حکومت – تجـارت اسـت کـه عرصـه بازی را به سود آنها تغییر می‌دهد. تداوم عدم موازنه بازرگانی بین ژاپـن و ایـالات مـتحده – که بالغ بر دهها بیلیون دلار در هر سال می شود و در سال ۱۹۹۴ به رکورد ۶۵/۷ بیلیون دلار رسید – این اعتقاد را تقویت کرد.

سیاستهای تجاری ژاپن ذاتا نسبت به منافع بازرگانی آمریکا زیان آور است. (نگاه کنید به فالوورز b ۱۹۹۴، برای دیدگاه مخالف نگاه کنید به اموت ۱۹۹۴، همچنین برگستن و نولاند[1] ۱۹۹۳). تردیدی نیست که سیاستهای حمایتی تجاری ژاپن مانع از رخنه شرکتهای آمریکائی به بازارش می گردد. رویه‌های بازرگانی ژاپنیها، منجمله الگوهای داشتن سهم متقابل، معروف به **Keilretsu**، منتج به سودهای غیررسمی شرکت‌های ژاپنی شده و همچنین نفوذ خارجی را صرفنظر از سیاستهای حکومتی دشوار می سازد. بهرحال مصرف کنندگان امریکائی، کماکان به ترجیح مشخص خود نسبت به محصولات ژاپنی ادامه می دادند در حالی که همتایانشان در آن سوی حوزه اقیانوس آرام چنان ترجیحی در مورد کالاهای آمریکایی نداشتند، جائیکه سنتهای فرهنگی این باور را تقویت می کرد که محصولات خارجی برای مصرف کنندگان ژاپنی نامناسب می‌باشند. این برداشتی بود که تولید کنندگان آمریکائی بعضاً آن را می‌پذیرفتند– همچون رویه تولید کنندگان اتومبیل آمریکا در ساخت اتومبیلهایی که فرمانش در طرف چپ بود بجای اینکه در طرف راست باشد، که مناسب شیوه رانندگی انگلیسی باشد که در ژاپن نیز همان رویه دنبال می‌شود.

در سالهای اخیر صادرات امریکا به ژاپن افزایش قابل‌توجهی یافته است، که تاحدی ناشی از ادامه مذاکرات بین دو کشور است. ابتکار موانع ساختاری[2] که در سال ۱۹۸۹ معمول گردید نتیجه مذاکرات مذکور است. بلافاصله بعد از آنکه ژاپن به عنوان یکی از سه کشوری معرفی گردید که مبادرت به استفاده از شیوه های تجارت غیر عادلانه بموجب سوپر ۳۰۱ می نماید (برزیل و هند دوتای دیگر بودند)، علیرغم کسری بازرگانی ۴۹ بیلیون دلاری با ژاپن، دولت بوش در سال بعد متوسل به اقدام تلافی جوئی علیه ژاپن نشد، آنطوریکه سوپر ۳۰۱ مجاز می دانست.

دولت بوش بوضوح با مقررات مقابله جویانه و یکجانبه سوپر ۳۰۱ میانه ای نداشت — حتی یک مورد تلافی جویی نیز صورت نپذیرفت (نگاه کنید به لوو۱۹۹۳) – و خرسند بود که مقررات مذکور بعد از ۱۹۹۰ منقضی می گردد. چهارسال بعدتر دولت کلینتون مقررات آن بخش را احیا، کرد از طریق موافقتنامه اجرایی که بعد از شکست آخرین رشته مذاکرات تجاری آمریکا – ژاپن معروف به گفتگوهای "کالبدی[3]" حاصل آمد.

تجارت بسامان موافقتنامه کالبدی در ۱۹۹۳ طی کنفرانس سران گروه هفت حاصل آمد.زمانی که مذاکرات آغاز گردید، ایالات متحده اصرار بر استفاده از برخی نشانه های کمّی

---
[1] Fallows, Emmott, Bergsten & Noland
[2] Structural Impediments Initiative (S II)
[3] Framework Talks

داشت جهت نظارت بر اینکه آیا ژاپن در حقیقت بازارهایش را در بخشهای گوناگون شامل اتومبیل، ارتباطات، بیمه و تجهیزات پزشکی گشوده است یا خیر، سرسختی آمریکا در خصوص این موضوع منجر به شکست مذاکرات در اوائل ۱۹۹۴شد، آنگونه که حکومت نخست وزیر موری هیرو هوسوکارا[1] متقابلا خاطرنشان ساخت استانداردهای کمّی و عددی مستلزم این خواهد بود که ژاپن وارد دریک **تجارت مدیریت** یافته شود(هجده)- در واقع پاسخی به، درخواست قبول آمریکا برای داشتن سهمی از بازار ژاپن بود.

کلینتون بعدا منکر گردید که ایالات متحده هرگز خواستار تعهدات سهیمه کمّی وارداتی از ژاپن شده باشد. تمام آنچه ایالات متحده می خواست، طبق گفته نماینده تجاری ایالات متحده میکی کانتور[2]، موافقتنامه ای بود درباره "معیار عینی" که نشان دهد در گشودن بازارهای ژاپن بر روی تمامی کالاهای خارجی (نه فقط آمریکایی) پیشرفتی حاصل آمده است. ژاپن عاقبت الامر موافقت کرد که معیارهای کمّی می تواند مورد استفاده قرار گیرد که میزان پیشرفت در گشوده شدن بازارهای ژاپنی را راجع به بیمه، شیشه، و تجهیزات ارتباطی و پزشکی اندازه گیری کند، ولی از تضمین داشتن سهم در هر بازار خاصی به آمریکا امتناع ورزید — لذا از موضوع اختلاف برانگیز "هدفهای عددی" دوری جست. علاوه بر آن، هیچ توافقی در خصوص اتومبیل و ابزار یدکی اتومبیل بدست نیامد. به منظور استمرار فشار بر ژاپنی ها در این بازارها، دولت فورا روندی را پیش گرفت که می توانست منجر به تحریم گردد، اگر چه کاربرد مقررات بخش ۳۰۱ قانون تجارت ۱۹۷۴ رابه جای مقررات متعد یانه تر بخش سوپر ۳۰۱ انتخاب کرد. دولت سپس تهدید به افزایش شدید تعرفه بر اتومبیلهای تجملی، تولید کارخانجات اتومبیل سازی ژاپن جهت بازار ایالات متحده کرد مگر اینکه به شرکتهای اتومبیل و سازندگان ابزار یدکی امریکایی تضمین بیشتری جهت دسترسی به بازار ژاپنی‌ها داده شود.

در آخرین لحظات ممکن موافقتنامه ای، در تا بستان ۱۹۹۵ حاصل آمد، که در آن هر دو طرف ادعای پیروزی داشتند. ایالات متحده مدعی بود که موافقتنامه "قرائن عددی[3]" را برقرار کرده که حاصلش نتایجی قابل احتساب در گشایش بازار ژاپن است، مذاکره کنندگان ژاپنی به نوبه خود بسرعت گفتند که آنها نه بر اساس اعداد توافقی کرده بودند و نه مسئولیتی در قبال رسیدن به هرگونه هدفهای رقمی خواهند داشت. بنابراین، آخرین دور اختلافات تجاری شدیدا تشنج آمیز ایالات متحده - ژاپن بدون معامله مشخص پایان یافت — همانطورکه مکررا در گذشته روی داده بود.

---

[1] Morihiro Tlosokawa
[2] Mickey Kantor
[3] Numerical Benchmarks

تجارت سامان یافته بین ایالات متحده و ژاپن بدون سابقه قبلی نیست. در ۱۹۸۶ دولت ریگـان بـا ژاپن توافقی کرد (که بوش آن را در۱۹۹۰ تمدید کرد) که ۲۰ درصد بازار شبه رسانا هـای ژاپـن را برای شرکتهای خارجی تضمین نماید. بوش همچنین رهبری هیاتی تجاری را به ژاپـن شـامل گروهـی از مدیـران شرکتهای اتومبیل سازی آمریکایی بعهده داشت، به نحوی که بـدون شرمندگی به هیات، رنگ سواد گرایانه جدید داد – ماموریت هیات مذکور ظاهرا این نظر لـئون برتین[1]، کمیسر رقابت جامعه اروپا را تایید می کرد که دولت بوش "بسوی الویت دادن به تجـارت سـامان یافـته کشـانده می شود" واینکه در پی آنست که "سهم معینی از بازار ژاپن" را بـنابر زمینه سیاسی تا بازرگانی بخود اختصاص دهد.هیات مذکور نتوانست چیزی زیادی بدست آورد ولـی ایـن تاثـیر مشخص را گذاشت که ایالات متحده صرفا " یک قدرت معمولی"دیگری اسـت- "بـرای رهـبر جهان آزاد امری مناسب بود که به توکیو همراه با بازرگانان کشورش سفر کند. این رهبری نبود با رویای ایجاد یک نظم نوین جهانی، بلکه صرفا انسانی در جستجوی دلار بـرای کشـورش بـود" (مـورای۱۹۹۳-۱۹۹۲). بلافاصـله بعـد از آن رئیس دیت (پارلمان) ژاپن، یوشـی یـو سـاکوراچی[2]، ایـالات مـتحده را بـه عـنوان " پـیمانکار دسـت دوم ژاپن" و کارگران آمریکایـی را تنـبل و بیسـواد توصـیف کـرد. " ترسـاندن ژاپنی ها" بعد از آن سرگرمی محبوب آمریکا شد.

درسـت همانگونـه کـه اتهـام " تجـارت سـامان یافـته" سـوابقی درروشـهای قبلـی جمهوریخواهـان داشت، شکست مذاکرات کلینتون – هوسوکاوا سبب گردید که مفسران خطی مـوازی بیـن رهیافـت نخسـتین دوره دولـت ریگان نسبت به اتحاد شوروی در خصوص کنترل تسلیحات و رهیافت دولت کلینتون نسبت به ژاپن درباره سیاست تجاری قائل گردند (هوگلاند[3] b ۱۹۹۴). در هر دو مورد یکی از طرفین خواستار تغییری بنیادی در رفتار طرف دیگر بود. و در هـر دو مورد افکار عمومی داخلی نسبت به طرف دیگر خصمانه بود، که بدان معنی بود که نبود موافقتـنامه بهـتر از موافقتـنامه بحـث انگیز است. نهایتا، موقعیکه روابط شوروی – آمریکا رو به گرمی نهاد، ریگان به کرات میگفت "اعتماد کن اما آن را ثابت کن". بنحو مشابهی، میکی کانتور فلسفه اش نسبت به ژاپن را دراین عبارت توصیف کرد"اعتماد کن اما کمیت را تعیین کن."

معـاون وزیـر خـزانه داری راجر سی.آلتمن که نسبت به انتقادات از تاکتیکها و هدفهای دولت حساسیت داشت، در مجله فارین افرز از آنها دفاع کرد:

---

[1] Leon Brittan
[2] Yoshio Sakurauchi
[3] Hoagland

> روابط تیره بین ژاپن و ایالات متحده را نمی توان با اتهامات جعلی که دولت کلینتون اصرار بر تجارت سامان یافته دارد،بهره برداری از احساس ضد ژاپنی بمنظور کسب امتیازات سیاسی داخلی یا ترساندن بدون ضرورت ژاپن بر سر مازادهای بین المللی بی معنی اقتصادی توضیح داد. در حالیکه، تنش ها از دو تحول بنیادی و مهم نشات می گیرد: اولویتهای تغییر یافته آمریکا و کشاندن مازاد عظیم حساب جاری ژاپن به تقاضای جهانی، توسعه اقتصادی و ایجاد اشتغال. (آلتمن ۱۹۹۴، ۲، برای نظر مشابه نگاه کنید به باگ واتی ۱۹۹۴).

آلتمن همچنین خاطر نشان ساخت که "حکومت ژاپن که بخاطر تجارت سامان یافته نسبت به امریکا ابراز خشم می کند، مدتها خودش در کار هدف قرار دادن منافع بازارها بوده است".

علیرغم دفاع پر حرارت – حتی تند – آلتمن، سایر کشورها نسبت به انگیزه های ایالات متحده مظنون بودند، نگران آن بودند که مبادا ایالات متحده در پی معامله دو جانبه ای با ژاپن باشد که به زیان آنها صورت گیرد. حکومتهای اروپائی بویژه نسبت به عزم و تصمیم ایالات متحده در اعمال تحریمهای یکجانبه در خصوص صنعت اتومبیل سازی بجای فیصله موضوع توسط سازمان جدید تجارت جهانی حساس بودند. بطور مشابهی، پیترساترلند، رئیس گات، نسبت به خطرات تجارت سامان یافته هشدار داد: "حکومتها باید هر چه کمتر در اجرای تجارت دخالت نمایند. زمانی که بوروکراتها در مدیریت جریان تجارت دخالت کنند، امکان بالقوه برای تصمیمات نادرست بسیار زیاد می شود."

تجارت استراتژیک. نظرات **ساترلند** منطقا بنحوی شدیدتر نسبت به کاربرد "تجارت استراتژیک "در "سطح عرصه بازی" صادق است. تجارت استراتژیک نوعی سیاست صنعتی است که مقصودش ایجاد مزیت نسبی با هدایت سوبسیدهای حکومتی بسوی صنایع خاص است. این استراتژی اساس منطقی تئوری تجارت کلاسیک و سنگ محکش، اصل مزیت نسبی را بچالش می طلبد.

تئوری کلاسیک تجارت بین المللی نشان می دهد که چگونه تجارت بین المللی تاثیر بر رفاه طرفهای تجاری دارد. این تئوری پایه تجارت را به تفاوتهای مشخص میان کشورها منتسب می کند: برخی کشورها مناسبترند برای تولید محصولات کشاورزی، مانند قهوه، چون آنها دارای زمین‌های حاصلخیز وسیعی می باشند، در حالیکه دیگران مناسبند جهت تولید کالاهایی که نیاز به کارگر دارند، مانند وسایل الکترونیک مصرفی، چون آنها کارگر ارزان فراوان دارند.

بهرحال اقتصادانان اینک بطور روزافزونی قبول دارند که مزیتهای نسبی بر زندگی خودمان هم تاثیر می گذارد.

> تجارت بین المللی بیشتر... نمایانگر مزیتی ملی است که بخاطر مقتضیات تاریخی بوجود آمده، و اینکه سپس پایدار میماند یا رشد می کند بخاطر مزیتهای دیگر است در مقیاس

کلی خواه در توسعه و خواه در تولید. مثلا اقدامات اولیه توسعه برای راه انداختن یک هواپیمای جت جدید مسافربری آنقدر زیاد است که بازار جهانی فقط یک یا دو شرکت سودآور را می تواند حمایت کند. زمانی ایالات متحده در تولید هواپیما پیشگام بود موقعیتش به عنوان صادر کننده برجسته جهان سبب تقویت خودبخودش گردید. بنابراین اگر می خواهید توضیح دهید که چرا ایالات متحده هواپیما صادر می کند، شما نبایستی در جستجوی جنبه‌های اساسی اقتصاد ایالات متحده باشید، بلکه شما باید مقتضیات تاریخی را مطالعه کنید که چگونه به ایالات متحده موقعیت پیشگامی در این صنعت را داد. (کروگ من[1] ۱۹۹۰، ۱۰۹)

اگر الگوی معاصر تجارت بین المللی، مقتضیات تاریخی را منعکس می نماید، دولتها ممکن است به این نتیجه برسند که منافعشان ایجاب می نماید که مزیتهائی را خلق کنند که در دراز مدت منجر به سود اقتصادهایشان گردد. اگرچه بازدهی سیاستهای تجارت استراتژیک اغلب ناچیز است و در حاشیه قرار دارد (گروگ من ۱۹۹۰)، این حقیقت که بعضی کشورها در چنین عملیاتی فعالیت دارند، دیگران را تشویق می کند که چنین کنند. در واقع، ایالات متحده بطور روزافزونی نسبت به منطق تجارت استراتژیک حساس شده است چون تهدید شوروی پایان یافته ومنزلت نسبی قدرت ایالات متحده از جمله در مقایسه با ژاپن و آلمان، افول کرده. لذا بیشتر متوجه هزینه های مفت سواری توسط متحدان جنگ سرد و شرکای اصلی اقتصادی شده است (مستاندونو ۱۹۹۱، همچنین نگاه کنید به اسینیدال[2] ۱۹۹۱).

تصمیم نخستین دولت کلینتون به اعطای تسهیلات مالیاتی و تغییر جهت دادن مخارج حکومتی بسوی صنایع با تکنولوژی پیچیده بمنظور بالابردن مزیتهای رقابتی نشان دهنده تمایل دولت به دنبال کردن راه دیگران است، که تلویحا غرضش مداخله و حضور بیشتر حکومت در بخشهای خاص اقتصادی و جهت دادن بدان می باشد (XIX).

حمله کلینتون به سوبسیدهای **جامعه اروپا** EC برای ایرباس طی مدت یکماه از آغاز زمامداریش حکایت از شگفتی شیوه رهیافتش داشت که محتملا تحت نفوذ افکار رئیس تازه منصوب شدهٔ، **شورای مشاوران اقتصادیش**، لورادااندراتیسون[3] بود. کتاب تیسون " *کی چه کسی را می ترساند؟ اختلاف تجاری در صنایع پیچیده* (۱۹۹۲) –که شامل بررسی مفصل و دقیق صنعت هواپیماسازی،در میان سایر چیزها بود – متذکر "دستور کار فعال گرایانه احتیاط آمیزی" بمنظور افزایش توان رقابت آمریکا بنابر توصیه های تئوری تجارت استراتژیک می شود.

---
[1] Krugman
[2] Mastanduno & Snidal
[3] Laura Dandrea Tyson

توفیق کوششهای حکومت در هدف قرار دادن سوبسیدها نسبت به برخی صنایع خاص "استراتژیک" آنطور که خاطر نشان شد، روشن نیست. در حالیکه کارنامه کشور های حوزه اقیانوس آرام عملا مثبت است، آن سیاست همچنین برخی شکستهای بارز دارد. از همه قابل توجه تر "بی‌میلی حکومت ژاپن در سالهای ۱۹۵۰ جهت پشتیبانی از اقدامات اولیه شرکتی بنام Tokyo Tsushin Kogyo بود و این شرکت اکنون بنام شرکت سونی Sony Corporation معروف است" (بلورستاین ۱۹۹۳). پس موضوع اصلی، توانایی حکومتهای در گزینش بین "برندگان و بازندگان" است.

در قضیه خاص صنعت هواپیما سازی، اروپائیها بویژه این نظر آمریکا را که آنها سوبسید می دهند در حالیکه ایالات متحده چنین کاری نمی کند، را مورد انتقاد قرار می‌دهند. آنها بدرستی خاطر نشان می سازند که بخش بازرگانی در ایالات متحده بنحوی عظیم و هنگفت از بیلیونها دلاری که پنتاگون در دوران جنگ سرد هزینه توسعه و تحقیقات نظامی کرد منتفع شده است، دلارهای مذکور کمک به ایجاد یک صنعت هواپیمائی نابرابر – هم بازرگانی و هم نظامی کرد. علاوه بر آن، همانطور که تئوری تجارت استراتژیک نشان می دهد، توانائی اروپا برای رقابت و در این صنعت بخاطر امتیازات ناشی از مقتضیات تاریخی که در آن زمان در اختیار ایالات متحده بود، شدیدا محدود است. از جانب دیگر، اینک که جنگ سرد خاتمه یافته، ایالات متحده دیگر تمایلی ندارد که به اروپائیان اجازه "مفت سواری" بدهد برای نیل به موقعیتی که مستقیما وی را بچالش طلبند.

توجه به قابلیت رقابت بسیاری از انگیزه های سیاست تجاری دولت کلینتون را به یکدیگر پیوند می دهد. کلینتون مکررا در جریان مبارزه انتخاباتی و بعد از آن تعهد به ایجاد بیشتر مشاغل " با مزد بالا و مهارت بالا " برای امریکائیان را نمود. مداخلات حکومت در اقتصاد – سوداگرائی جدید – طبعا از آن وعده ها سرچشمه می گیرد. از اینروی در اوائل ۱۹۹۴، بعد از اینکه کلینتون شخصا در ترغیب عربستان سعودی به انجام معامله خرید ۶ بیلیون دلاری هواپیمای بازرگانی از شرکت بوئینگ و بنگاه مک دانلد داگلاس نقشی ایفا کرد بجای اینکه خرید از کنسرسیوم اروپائی صنعت ایرباس صورت گیرد، رئیس جمهور شادمانه فریاد سرداد که این ثابت می کند که "ما می توانیم رقابت کنیم" (نگاه کنید همچنین به بارنس ۱۹۹۴).

به صراحت در نگرانی دولت کلینتون راجع به قابلیت رقابت، این معنا وجود دارد که رقابت تجاری از سوی دیگران – بخصوص از سوی ژاپن و تولید کنندگان حوزه اقیانوس آرام که مزد کمی می پردازند، سطح زندگی کارگران امریکائی را کاهش داده است. تبعات سیاسی آن

خیلی واضح است: فقط یک مبارزه شدید که قابلیت رقابت ایالات متحده را تقویت نماید می تواند روند جاری را برگرداند.

البته همه کس این دیدگاه طرفداران اقتصاد امریکا و سیاست تصحیح کننده را قبول ندارند. پل گروگ مان[1] اقتصاد دان که چالشهایش نسبت به فرضیات تئوری کلاسیک تجاری بیشترین اساس تفکر جاری درباره تجارت استراتژیک را تشکیل می دهد، بویژه منتقد آن چیزی بوده است که وی آن را
"پریش خیالی خطرناک" با "قابلیت رقابت"می‌خواند (کروگ مان a ۱۹۹۴، همچنین نگاه کنید به گروگ‌مان b ۱۹۹۴). وی بویژه انتقاد می کند از این دیدگاه که "در آمد واقعی کشور به سبب ناتوانی بسیاری از شرکتهای امریکائی جهت فروش در بازارهای خارج، تنزّل یافته است" (گروگ مان و لارنس ۱۹۹۴). او در اثبات نظر جنجالیش یادآوری می کند که تقریبا تمامی تنزل در سطح زندگی امریکائی بین سالهای ۱۹۷۳ و ۱۹۹۰ بخاطر افول در قابلیت تولید داخلی بوده است. همین استدلال نیز در مورد ژاپن و اروپا صحت دارد. "در هر مورد نرخ رشد سطح زندگی اساسا برابر است با نرخ رشد قابلیت تولید داخلی – نه قابلیت تولید مربوط به رقابت کنندگان، بلکه صرفا قابلیت تولید داخلی. حتی با وجود اینکه تجارت بین المللی زیادتر از گذشته می باشد، سطح زندگی ملی عمدتاً بوسیله عوامل داخلی تعیین می شود تا رقابت برخی برای بازارهای جهانی" (گروگ‌مان b ۱۹۹۴). کروگ مان ادامه می دهد که "نتیجه عملی خیلی روشن است":

> از لحاظ عملی و تجربی کشورهای بزرگ جهان در رقابت اقتصادی قابل توجهی با یکدیگر نیستند. البته، همیشه رقابتی برای موقعیت و قدرت وجود دارد – کشورهائی که سریعتر رشد می کنند، رتبه سیاسی شان را در حال عروج می بینند. بنابراین همیشه جالب است که کشورها را با هم مقایسه کرد. امّا گفتن اینکه رشد ژاپنی ها موقعیت ایالات متحده را تنزّل می دهند خیلی متفاوت است از اینکه بگوییم باعث کاهش سطح زندگی ایالات متحده می گردند – و این مساله اخیر الذکر است که شعار قابلیت رقابت بدان متوسل می شود. (گروگ مان a ۱۹۹۴)(بیست).

منطقه گرایی

علاوه بر چند جانبه گرایی و یکجانبه گرائی متعدیانه، ترجیح به ایجاد ترتیبات سیاسی اقتصادی منطقه ای نیز مشخصه واکنش امریکا نسبت به اقتصاد سیاسی تغییر یافته و در حال تغییر جهان است. جلوه‌های این واکنش عبارتند از ابتکار حوزه کارائیب

[1] Paul Krugman

Basin Caribbean Imitiation ، برنامه ای جهت تقلیل های تعرفه ای و ترغیب کاهش مالیاتی بـه مـنظور تـرویج صـنعت و تجارت در امریکای مرکزی - کارائیب - که در سال ۱۹۸۴ بوجود آمـد، موافقتنامه های آزادی تجارت با اسرائیل و کانادا که به ترتیب در سالهای ۱۹۸۷ و ۱۹۸۹ مـنعقد گـردید، و موافقتـنامه آزادی تجـارت امـریکای شمالی –نفتا –، امضا شده توسط کانادا، مکزیک و ایالات متحده در ۱۹۹۳.

غـرض نفـتا این است که مکزیک و کانادا را با ایالات متحده به هدف مشارکت اقتصادی وسـیعتر نـیمکره غربـی بهـم پـیوند دهـد کـه در پیشـنهاد دولـت بـوش تحـت عـنوان Enterprise for the Americas Intiative سـازمانی جهـت مشارکت کشورهای امریکائی مطرح گشـته بـود. خـود موافقتـنامه بصـورت موضـوعی هـیجان آمـیز درآمد و در صدر مسائل دوران مـبارزات انتخاباتـی ۱۹۹۲ و بعدتـر، حتی موقعی که کنگره با تصویبش مواجه بود، قرار گرفت. نامزد حزب سوم ROSS PEROT سر و صدائی در باب آن براه انداخت با این حمله که "صدای مکش غول " می‌آید یعنی چنانچه نفتا مورد تصویب قرار گیرد مشاغل امریکائی بسوی مکزیک مـی رود. پت بوکانان **PAT BUCHANAN** روزنامه‌نگارِ امیدوار به احراز مقام ریاست جمهوری نـیز طـی حملـه‌ای گفـت کـه "نفـتا در واقع یک معاهده تجاری نیست بلکه ساختار نظم نوین جهانی است... نفتا بر قوانین کشور برتری می جوید و حاکمیت ایالات متحده را از میان می‌برد" (بوکانان ۱۹۹۳).

نفـتا تـا حـدودی (همـانطور کـه در طعنه بوکانان مستتر بود) علیه اتحادیه اروپائی بود. رهبران اروپا از سالهای ۱۹۵۰، به شیوه منظمی کوشیده‌اند که اروپای متحدتری، به ویژه ابتدائاً در زمیـنه اقتصادی، بازار مشترکی وسیع، بسازند. در اواسط سالهای ۱۹۸۰ آنها شجاعانه خود را مـتعهد به ایجاد بازار واحد تا سال ۱۹۹۲ ساختند–که هدف مذکور در اصطلاحِ "اروپای ۱۹۹۲" تجسم یافـت – و ایـن امر با معاهده اتحادیه دنبال گردید که در شهر هلندی ماستریخت امضا شـد، کـه پـیش بینـی ایجـاد پـول واحـد اروپایی و همکاری نزدیکتر در امور نظامی و سیاست خارجی را می‌کرد.

نـیل به هدف اخیر الذکر با بروز بحران در یوگسلاوی سابق دچار وقفه و اختلال گردید، کـه قاطعیـت سیاسی جامعه اروپا را مورد آزمایش قرار داد (نگاه کنید به برنر ۱۹۹۳). به خاطر بحـران پولـی اروپا در تابسـتان ۱۹۹۲، هدف اولیه به تعویق افتاد – شاید هم لغو شد –که شاهد شکسـت سیسـتم شـبه ثابت نرخ تسعیر جامعه اروپا بود. معذلک جامعه اروپا به تلاش بیقرارانه خـود در جهـت اتحادیـه اقتصـادی سراسـری قـاره ای ادامـه می دهد. آخرین اقداماتش شامل پذیـرش اتریش، فنلاند، و سوئد و توسعه اتحادیه اروپا به یک جامعه پانزده کشوری بود، و انعقاد

موافقتنامه های مهم با روسیه و چندین کشور اروپای شرقی که ورود نهائی آنها را به یک اقتصاد منطقه ای اروپای مرکزی پیش بینی می نماید.

در حال حاضر قرائن مشهودی وجود ندارد که ژاپن خواسته باشد، انواع مشابهی از ساختارهای اقتصادی را در اقیانوس آرام همانند آنچه اروپا و ایالات متحده دنبال می کنند، ایجاد نماید. در واقع، گذشته امپراتوری ژاپن هنوز مقاومت عاطفی و ترسی را در قسمت اعظم آسیا دامن می زند. در همین حال، ایالات متحده بر آن شد که آن کشورها در حمایت خود گیرد. کوتاه زمانی بعد از پیروزی نفتای دولت کلینتون – تا حدودی بخاطر اینکه حمایت مذکور قابلیت رقابت ایالات‌متحده را در برابر آسیا و همچنین اروپا تقویت خواهد کرد –میزبان اجلاس سران همکاری اقتصادی آسیا و حوزه اقیانوس آرام (APEC) گردید – که در آن اجلاس وی فضائل تجارت آزاد را موعظه کرد و بر ایجاد یک منطقه آزاد تجاری اقیانوس آرام اصرار ورزید. تبعات این امر آنست که دولت اکنون می خواهد که ایالات متحده را به عنوان یک قدرت حوزه اقیانوس آرام در رقابت جهانی برای کسب قدرت اقتصادی منطقه ای تثبیت نماید (همچنین نگاه کنید به برگستن ۱۹۹۴). دومین اجلاس در نوامبر ۱۹۹۴ – در اندونزی برگزار شد که زمانی رهبر آتشین نهضت عدم تعهد جهان سوم بود – آن تصور را دقیق تر ساخت،چون ایالات متحده به انجام تعهدی جاه‌طلبانه توسط کشورهای آسیایی و حوزه اقیانوس آرام به منظور توسعه طرح تجارت آزاد منطقه ای تا سال ۲۰۲۰ پیوست. یک ماه بعد، ایالات متحده و سی و سه کشور نیمکره غربی، در اجلاس سران کشورهای آمریکائی در میامی،بر آغاز روند بنای یک منطقه تجاری آزاد توافق کردند، با تعهد به اینکه تنظیم معاده و شروع به اجرای آن را تا سال ۲۰۰۵ عملی سازند. تدارکاتی نیز جهت آوردن شیلی به نفتا به عنوان عضو بعدی نیز به تناوب دنبال می‌شود.

اگرچه تصور می رود که نفتا و ابتکارات منطقه ای ذیربط، منطبق با مقررات گات باشد، تحلیلگران نگرانند که این ترتیبات اصل عدم تبعیض را که مشخصه اصلی سیستم تجارت لیبرال است نقض نماید، از اینروی آن را گامی بیشتر بسوی نابودی ببرد. علی الخصوص، بسیاری دلیل می آورند که اقدامات ایالات متحده موثر بوده است در توسعه بیشتر اقتصاد سیاسی منطقه محوری که در آسیا، اروپا، و شمال آمریکا مرکزیت یافته، و بسیاری از تحلیلگران از مدتها پیش آن را پیش بینی و برخی نیز از آن اظهار ترس و نگرانی کرده بودند[بیست و یک]. همانطور که سازمان ملل متحد در *ارزیابی اقتصادی جهان ۱۹۹۱* نتیجه گیری کرد، "امروز مساله این نیست که آیا این بلوکها تشکیل خواهد شد، بلکه بیشتر اینکه چگونه و تا چه حد آنها شامل و جامع خواهند بود و چگونه تضمین می‌شود که به سیستم تجارت

[جهانـی] آسـیب نرسانند". تاثیر غائی روند منطقه ای شدن اقتصاد سیاسی جهان، هم از لحاظ ملـی و هـم از نظـر جهانـی، نـامعلوم باقـی خواهد ماند (کاهلر ۱۹۹۵). با اشاره به مقررات حل اخـتلاف نفـتا و موافقتـنامه های جانبی در خصوص محیط زیست و سایر مسائلی که کلینتون مذاکـره کرد تا تصویبش توسط کنگره را تامین کند، برخی از تحلیلگران به آن موافقتنامه ها به عـنوان نطفـه تلاشهای آتی می نگرند به منظور مذاکره موضوعاتی که احتمالاً در سالهای آینده اقتصـاد سیاسـی جهـان را بـا مشـکلات مکرری مواجه خواهد ساخت (نگاه کنید، برای مثال به بریچر ۱۹۹۳، فاکس ۱۹۹۵، هورماتس[1] ۱۹۹۴).

بعـلاوه، مذاکـرات دو جانـبه و منطقه ای احتمالا به ایالات متحده نفوذ بیشتری خواهد بخشـید، چـون دسترسـی بـه بـازار آمـریکا برای طرفهای تجاری کوچکتر با اهمیت تر است تا دسترسی به بازار آنها برای ایالات متحده.

سـایرین دلواپـس تاثـیری هسـتند که تحول روابط اقتصادی به مراکز منطقه‌ای ممکن اسـت بر روابط امنیتی داشته باشد. این دیدگاه بر آن است که "رقابت شدید اقتصادی"- حاصل احتمالـی یـک مثلـث جهانـی اقتصـاد سیاسـی -هراس آور است، زیرا "رقابت تجاری می تواند بازندگـان و بـرندگان ملـی دائمـی داشته باشد" (بوروس و دیگران ۱۹۹۲) – که منطق اساسی تئوری تجارت استراتژیک همین است. عملکردهای تجارت استراتژیک همراه با نحوه ی توسعه تکنولوژی و رابطه متغیر بین توسعه و تحقیقات نظامی و کشوری، دولتها را وادار می سازد " که تکـنولوژیها و بازارهـای اصلی را قبل از دیگران بچنگ آورند. با انجام چنین کاری منابعِ صنعتی مـورد نـیاز بـرای آمـاده سـاختن قوای نظامی ممتاز در داخل فراهم می‌گردد و ضرورت اعطای امتیازات غیر قابل قبول کاهش می یابد. "نتیجه رقابت سوداگرایانه میان بلوکهای تجاری اصلی دنـیا خواهـد بـود"، کـه در آن "تـرس از دیگـری" ممکـن است تنها نیروئی باشد که آنها را به یکدیگر می‌پیوندد. (بوروس و دیگران، ۱۹۹۲).

قدرت مسلط یا معمولی؟

چـالش سـودا گـرایان نسبت به نظم لیبرال اقتصادی بین المللی، مشهود در اوج گرفتن احساسـات حمایـت طلبی در ایالات متحده، تا اندازه ای بخاطر واکنش نسبت به از دست دادن کنـترل کشـور بـر بهروزی اقتصادی خویش می باشد. این نشانهٔ احساسی قوی است که با زیان ناشـی از بهـم بستگی پیچیده اقتصادی، شدیداً برخورد شود – که بطوری شگفت انگیز، حاصل توفیق ایالات متحده در ترویج یک رژیم باز بوده است. خودِ پیچیدگی سیستم دلیل اصلی برای

[1] Brecher, Fox, Hormats

از دست دادن کنترل ایالات متحده بر محیط اطرافش است. امروزه مسائل بیشتر و بازیگران زیادتری وجود دارند، و ضعیف ها بیشتر رفتارشان قاطعانه می باشد. ایالات متحده – هنوز کشوری غالب – اهرم فشاری بر دیگران را حائز است. در واقع، آمریکا کماکان در پی آنست که بازاری نسبتا باز را حفظ نماید برای محصولات دیگران، می خواهد که جریان سرمایه بسوی آنهائی که وام گیرندگان احتمالی خواهند بود که با فشارهای مالی مواجهند، حفظ گردد، و برخی اوقات نیز به خاطر هماهنگ ساختن سیاستهای اقتصادی کلان وارد عمل شود همانطور که از یک قدرت مسلط انتظار می رود. ولی علاقه اش به تحمل هزینه های رهبری از میان رفته است، توانائی اش جهت تاثیر گذاشتن بر نتایج اقتصادیِ جهانی در مسیرهای مورد ترجیحش دیگر آنی نیست که در گذشته بود، زیرا که صاحب نفوذ کمی برای اعمال فشار بر تمامی سیستم می باشد (کئوهان و نای ۱۹۸۹، نگاه کنید همچنین به فرایدبرگ ۱۹۹۴). "اکنون" آنطور که اقتصاد ان سیاسی سی. فرد برگستن[1] متذکر شده است، "ما، یا در جهانی با سه قدرت برابر قرار داریم یا اینکه نزدیک به آن هستیم، که هیچ یک از آنها نمی توانند نظرشان را بدیگران دیکته کنند یا اینکه سیستم را تحت سلطه قرار دهند. "رئیس جمهور کلینتون با این واقعیت دشوار در جریان اجلاس سران گروه هفت در ۱۹۹۴ روبرو شد، هنگامیکه پیشنهادش جهت آغاز بررسی جدیدی از موانع موجود تجاری توسط همتایان اروپائی اش رد شد.

هیچ کشور دیگری پیدا نشده است که تصدی نقش قدرت مسلط در اقتصاد سیاسی جهان را ایفا کند، نقشی که ایالات متحده در دهه های بعد از جنگ جهانی دوم بعهده داشت – و هیچ کشوری نیز در افق دید نیست. از اینروی قدرت، اصول، و سیاستهای ایالات متحده کماکان حائز اهمیت اساسی خواهد بود. بهرحال، چون اقتصاد جغرافیائی (ژئواکونومیکز) با ژئوپلتیک رقابت شدیدی به عنوان عامل تعیین‌کننده سیاست جهان دارد، فقدان یک قدرت واحد فائق و در عین حال عدم تمرکز اقتصاد سیاسی جهان ضرورت مکانیسمهای پیچیده برای مذاکره و اجرای قواعد را ایجاب خواهد کرد. "طلوع اروپا و ژاپن نیز متضمن" تغییری در تصورات در خصوص نقش حکومتها و شرکتها خواهد بود "(کاوهی و آرونسون[2] ۱۹۹۳ – ۱۹۹۲).

بالاخره، جهانی شدن بازارها مستلزم توسعه موسسات سیاسی جدیدی خواهد بود اگر دولتها خواسته باشند که حقوق حاکمیتشان را بر نیروهای چند ملیتی اعمال کنند. نیروهایی

---

[1] C. Fred Bergsten
[2] Cowhey & Aronson

که به نحو رو به تزایدی سیاستهای دولتها را تعیین می کنند بجای آنکه تحت کنترل قرار گیرند. تمامی این تغییرات ایالات متحده را بچالش می طلبد، بخصوص اینکه بازی دو مرحله‌ای را بازی می‌کند – یکی معطوف است به اقتصاد سیاسی جهان که در حال تحول است، و دیگری مربوط به چالشهای اقتصاد داخلی خودش است. نتیجه مترتب اینکه، اوضاع و احوال خارجی محتمل است که قوه حتی برانگیزنده و یا محدودکننده‌تری را نسبت به گذشته، برای اعمال آتی ایالات متحده در خارج، فراهم آورد.

حواشی

یک) ما استفاده از واژه هژمونی، سلطه جوئی را محدود به نقش آمریکا در اقتصاد سیاسی جهان می سازیم بهرحال با درک اینکه اثر متقابل نزدیکی بین تسلط اقتصادی و سیاسی وجود دارد. همانطور که یکی از تحلیلگران خاطر نشان ساخت، "ظرفیت سلطه جوئی یک جنبهٔ نظامی و بهمان نسبت یک جنبه اقتصادی دارد. به منظور آنکه این امر عملی شود، تجارت نیاز به امنیت و ثبات دارد – اطمینان از اینکه کالاهای حمل شده به مقصد برسد، اینکه قراردادها بمرحله اجرا در آید، و اینکه جهان بطور کلی قابل پیش بینی باشد" (شوارتز ۱۹۹۴). برای مباحث بیشتر و دیدگاهها متضاد، نگاه کنید به فرایدبرگ (۱۹۸۹)، گیلپین (۱۹۸۷)، هانتینگتون (۱۹۸۹-۱۹۸۸)، کندی (۱۹۸۷)، روزکرانس (۱۹۹۰)، و استرنج (۱۹۸۷). جهت انتقاد از مفهوم سلطه جوئی، منجمله تعریف گلداستاین، نگاه کنید به نای (۱۹۹۰). برای بحث اینکه چرا "اول بودن" ممکن است اهمیت داشته باشد یا نه، نگاه کنید به هانتینگتون (b ۱۹۹۳) و جرویس (۱۹۹).

دو) بحث ما درباره سیستم پولی و تجاری بین المللی بموجب اسپیرو (۱۹۹۰) است. نگاه کنید همچنین به شوارتز (۱۹۹۴) و والترز و بلیک (۱۹۹۲).

سه) اخیراً اسناد طبقه بندی شده از دولتهای ترومن و آیزنهاور نقشی را که ایالات متحده در تشویق صادرات شدید ژاپن به ایالات متحده ایفا کرد روشن ساخته است. اسناد مذکور همچنین آشکار می سازند که چگونه نگرانی درباره کمونیسم در آسیا سبب و محرک گزینشهائی بر اساس معیارهای سیاسی شد تا اقتصادی، که عواقبش بر توانائی ژاپن به چالش اقتصادی ایالات متحده در دهه های بعدتر تاثیر گذاشت (نگاه کنید به اورباخ (۱۹۹۳) برای خلاصه ای از آن).

چهار) یکی از این گروهها که در ۱۹۶۲ تاسیس شد به منظور بحث درباره مسائل پولی، معروف به "گروه ده" است، مرکب از وزیران دارائی و روسای بانکهای مرکزی ایالات‌متحده، بلژیک، کانادا، فرانسه، بریتانیای کبیر، ایتالیا، ژاپن، هلند، سوئد و آلمان. گروههای فرعی گروه ده نیز اینک بر اساس کم و بیش مهمتری فعالیت دارند،شامل گروه سه (ایالات متحده، ژاپن، و آلمان)، گروه پنج (گروه سه بعلاوه فرانسه و بریتانیا) و گروه هفت (گروه پنج بعلاوه کانادا و ایتالیا).

پنج) اگرچه مشکلات کشورهای بدهکار کمتر از لحاظ عمومی مشهود بود، بخصوص چون سرمایه‌گذاران خصوصی بر بانکها به عنوان منبع اصلی سرمایه خارجی پیشی گرفتند (گیل پین ۱۹۹۴)، تعداد زیادی از آنها بطور جدی دچار مشکل شدند. بانک جهانی (۹۷،۱۹۹۵) در ۱۹۹۵ پنجاه و یک کشور را با درآمد کم و متوسط طبقه بندی کرد به عنوان کشورهای شدیداً بدهکار و سی و سه کشور دیگر را به عنوان "مقروضان متوسط".

شش) جفری ای. گارتن[1] بانکدار و سرمایه گذار و نویسنده *صلحی سرد: آمریکا، ژاپن و آلمان و تلاش برای تفوق* گفته است که "این حکم ازلی نزد مقامات حکومت، که تنزل تدریجی دلار برای قابلیت رقابت ایالات متحده خوب است ساده اندیشی زیاده از حد و خطرناکی است،" وی افزوده که "سابقه ای در تاریخ وجود ندارد که یک قدرت بزرگ صنعتی قابلیت رقابت داشته باشد در حالیکه ارزش پولش کاهش می یابد" (نقل شده در موفسون، ۱۹۹۲). نگاه کنید همچنین به گی ونز (۱۹۹۵) و کنگ (۱۹۹۶).

هفت) هورست شولمان، نقل شده در موفسون (۱۹۹۲) – که در آن زمان مدیر انستیتوی امور مالی بین المللی و نامزدی برای هیات مدیره بوندس بانک بود.

هشت) اگرچه بسیاری از دولتها اینک هدفهای بین المللی را تابعی از اهداف اقتصادی داخلی می کنند، دراکر (۱۹۹۴) استدلال می کند که آنهائی که عکس چنین کاری را کرده اند – اهداف داخلی را تابع اهداف بین المللی قرار داده اند – سالمترین و قویترین رشد اقتصادی را در سالهای اخیر داشته‌اند.

نه) البته تمامی موانع غیر تعرفه ای بمنظور مخصوصاً محدود کردن تجارت نمی باشند، استانداردهای اطمینان، برای مثال، بصورت اشکال لازم و مشروع مقررات حکومتی در آمده است. آنها ضرورتاً تحمیلی بر تجارت بین المللی نیستند، گرچه بعضی اوقات بمنظور محدود کردن رقابت خارجی است تا اینکه به منظور تامین رفاه داخلی باشد. بهرحال غالباً مشکل است که موانع غیر تعرفه‌ای مشروع را از مقرراتی که در درجه اول جهت محدود ساختن رقابت خارجی و حمایت از صنایع داخلی است تشخیص داد. کانادا ورود آبجو قوطی را از ایالات متحده محدود ساخت با این استدلال که قوطی نه مانند بطری، قابل پر شدن مجدد نیست و از اینروی از نظر زیست محیطی نامطلوب است. ایالات متحده با اشاره به استفاده وسیع کانادا از قوطی برای نوشابه های غیر الکلی، ممنوعیت مذکور را مانعی مستقیم بر تجارت تلقی کرد.

ده) سوداگرائی جدید عبارتست از مداخله دولت در امور اقتصادی به منظور تقویت منافع اقتصادی ملی. در سطحی فنی تر، این مفهوم عبارتست از "سیاستی تجاری که بدان وسیله یک دولت درصدد آنست که موازنه مازاد تجاری را حفظ کرده و تولید و اشتغال داخلی را از طریق کاهش واردات، تشویق تولید داخلی، و افزایش صادرات رونق بخشد" (والترز و بلیک ۱۹۹۲).

یازده) این مفهوم از تئوری وابستگی است، که دولتها را به دولتهای اصلی (کشورهای صنعتی) و حاشیه‌ای (کشورهای در حال رشد) طبقه بندی می کند، منطبق با وضعیتشان در تقسیم بین‌المللی کار. برای بحث بیشتر نگاه کنید به کاپوراسو (۱۹۷۸)، شاتون (۱۹۸۹)، و اسکلیر (۱۹۹۱).

دوازده) رویه های سریع برای نخستین بار در قانون تجارت ۱۹۷۴ بکار رفت تا موافقتنامه‌هائی که توسط رئیس جمهور تایید شده، سریعاً از مراحل تصویب و اجرای کنگره بگذرد. آن رویه ها کمک کرد که قانون موافقتنامه های تجاری ۱۹۷۹ به سهولت از تصویب کنگره بگذرد. این رویه ها خودشان تصویب کنگره را تضمین نمی نمایند، ولی اطمینان میدهند که کنگره آن موافقتنامه را با قید فوریت و بر این اساس که اصلاحیه ای بر آنها وارد نخواهد شد، مورد ملاحظه قرار می دهد و اینکه بیشتر محتمل است که از صافی دقت کنگره بسلامت بگذرد. در مقررات رویه های سریع مربوط به دور اروگوئه، پیش بینی شده بود که تا دسامبر ۱۹۹۳ خاتمه یابد. دولت کلینتون با استفاده از این و تهدید به اینکه کنگره نمی بایست مقررات را بسود خودش مورد تجدید نظر قرار دهد

---

[1] Jeffrey E. Garten

در نهایت مذاکرات را به نتیجه رسانید. نگاه کنید به نی وولا (۱۹۹۰) برای بحث پیرامون نقش کنگره در طرح سیاست تجاری.

سیزده) ایالات متحده فوراً جهت حفظ الگوی همکاری ای که در کوکوم مورد عمل بود اقدام کرد، با پیشنهاد اینکه رژیم جدیدی ایجاد گردد که تعهدات جدید نسبت به صلح و امنیت جهانی را مورد توجه قرار دهد، مانند تروریسم و گسترش سلاحهای اتمی در مناطق دیگر جهان مانند خاورمیانه. عضویت رژیم جدید گسترش خواهد یافت و می تواند شامل روسیه نیز بشود. نگاه کنید به "نظم نوین تجاری: بعد از کوکوم" (۱۹۹۴).

چهارده) برای تحلیل مفصل از ائتلافهای کنگره ای حامی گزینشهای تجاری گوناگون طی اواخر دوره دولت ریگان، نگاه کنید به نولن و کین (۱۹۹۴). جهت بررسی هزینه های سیاست حمایت طلبی، نگاه کنید به هوف بائر و الیوت (۱۹۹۴).

پانزده) کشورهای در حال رشد قبلاً با گنجاندن جعل و تقلب در دستور کار گات مخالفت کرده بودند. این عمل – که جعل اشیائی مانند ساعتهای رولکس، کامپیوترهای اپل، و افست کردن کتابهای دانشگاهی را شامل می گردد – در اغلب کشورهای در حال رشد جهان اشاعه دارد. ایالات متحده مخصوصاً از چین ناراضی بوده است، با این ادعا که چین در جعل گسترده نرم افزار کامپیوتر، لوحهای فشرده موسیقی، لوحهای لیزری ویدئویی دست دارد. ظاهراً این گونه اقدامات به شرکتهای آمریکائی زیانی بالغ بر یک بیلیون دلار در سال را وارد می سازد. (نیویورک تایمز، ژوئیه ۲۴-۱۹۹۴ ص. ۸).

شانزده) تبعات زیست محیطی تجارت آزاد اغلب موضوع اختلاف شدیدی است. برای آگاهی از نظرات متغایر، نگاه کنید به باگواتی (۱۹۹۳)، والی (۱۹۹۳)، استی (۱۹۹۴، ۱۹۹۳، ۱۹۹۳)، و فرنچ (۱۹۹۳- ۱۹۹۴).

هفده) جالب توجه اینکه، یکی از نخستین اختلافات مورد بررسی توسط **WTO** مربوط به استانداردهای زیست محیطی برای گازوئیل بود. ونزوئلا، صادر کننده بزرگ مشتقات نفت به ایالات‌متحده، دولت آمریکا را متهم کرد که مقرراتش برای گازوئیل که تمیزتر بسوزد تا آلودگی هوا را کمتر نماید باعث زیان تولیدکنندگان خارجی می‌گردد و از این طریق گازوئیل تولید شده در ایالات‌متحده را ارزانتر می‌سازد تا گازوئیلی که در خارج تولید می‌شود. لذا استانداردهای ایالات متحده سبب برقراری محدودیت بر تجارت می گردد.

هجده) در یک سیستم تجارت آزاد، نقش حکومت محدود به وضع مقررات حاکم بر بازرگانی می‌شود، که جهت بازرگانی سپس توسط رفتار نیروهای بازار تعیین می گردد. در یک سیستم تجارت سامان یافته، جکومت مداخله می‌کند تا روابط تجاری را در یک جهت از پیش تعیین شده آنچنانکه توسط خود حکومت تعیین گردیده بجریان اندازد.

نوزده) دولت کلینتون طرق متعددی را بمنظور ارتقا، برنامه‌های سیاست صنعتی و تکنولوژی بکار برد. در میان آنها از جمله *برنامه تکنولوژی پیشرفته* است. نخست در ۱۹۸۸ تصویب و اجازه داده شد، که کمکهای بلاعوض مناسب فدرال را به شرکتهائی بدهند که در صدد توسعه تکنولوژیهای دارای مزیت برای بخش بازرگانی، باشند، و *پروژه سرمایه گذاری مجدد تکنولوژی*، که کمکهای بلاعوض مناسب می دهد برای توسعه تکنولوژیهای با استفاده دوگانه (بازرگانی و دفاعی).

بیست) برای انتقاد از نظرات گروگ مان و یک الحاقیه بدان، نگاه کنید خصوصاً به مقالات کلاید وی. پرستوتیز جونیوز، لسترسی. تورو، استفن سی، کوهن، و گروگ مان در شماره ژوئیه – اوت ۱۹۹۴ امور خارجی. همچنین نگاه کنید به برتون (۱۹۹۴) و پریگ (۱۹۹۴).

بیســت و یک) جهت نمونه، نگاه کنید به برگستن (**b** ۱۹۹۲ و **a** ۱۹۹۲)، بورراس، و بر، زیس‌مان، و ویلنگانز (۱۹۹۲)، هورماتز (۱۹۹۲)، و مید (۱۹۹۰).

توصیه برای مطالعات بیشتر

Berfsten, C. Fred, and Marcus Noland. *Reconcilable Differences? United States – Japan Economic Conflict* Washington, D.C.: Institute For International Economics, 1993.

Esty, Daniel C. *Greening The Gatt: Trade, Enviromanment, And The Future.* Washington, D.C.: Institute For International Economics, 1994.

Issak, Robert A. *Managing World Economic Change:* International Political Economy, 2nd ed. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice – Hall, 1995.

Kenen, Peter B., ED. *Managing the World Economy: Fifty Years After Bretton Woods.* Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1994.

Krugman, Paul. "Competitiveness: A Dangerous Obsession," *Foreign Affairs* 73 (March/April 1994): 28-44.

Low, Patrick. *Trading Free: The GATT and U.S. Trade Policy.* New York: Twentieth Century Fund Press, 1993.

Peterson, Erik R. "A Looming Collision of Capitalisms?" *Washington Quarterly* 17 (Spring 1994): 65-75.

Riley, Stephen P., ed. *The Politics of Global Debt.* New York: St. Martin's, 1993.

Sandholtz, Wayne, Michael Borrus, John Zysman, Ken Conca, Jay Stowsky, Steven Vogel, and Steve Weber. *The Highest Stakes: The Economic Foundation of the Next Security System.* New York: Oxford University Press, 1992.

Sthwarts, Herman M. *States Versus Markets: History, Georgaphy, and the Development of the International Political Economy.* New York: St. Martin's, 1994.

Tussie, Dana, and David Glober, eds. *The Developing Countries in World Trade: Policies and Bargaining Strategies.* Boulder, Colo.: Lynne Rienner, 1993.

Tyson, Laura D'Andrea. *Who's Bashing Whom? Trade Conflict in Hhigh–Technology Industries.* Washington, D.C.: Institute for International Ecomomics, 1992.

فصل ۸

ارزش‌ها، باورها و ترجیحات آمریکائی: فرهنگ سیاسی و افکار عمومی در سیاست خارجی آمریکا

دمکراسیها بنا به طبیعت جوامعشان و مجموعه آرمانهایشان از برخی گزینه های [سیاست خارجی] چشم می پوشند.

وزیر سابق دفاع جیمز شلزینگر، ۱۹۸۵

هیچکس نمی‌داند به رئیس جمهوری که در کاخ سفید نشسته و تا نیمه های شب کار می کند در حالیکه صدها هزار تظاهر کننده در خیابانها فریاد و ویرا متهم می‌کنند چه می گذرد. حتی بستن گوش نیز نمی‌تواند مانع از رسیدن سر و صدا شود.

رئیس جمهور ریچارد ام. نیکسون، ۱۹۷۷

به سیاست خارجی غالباً به عنوان امری "مافوق سیاست" نگریسته می‌شود. به موجب این نظر منافع داخلی در خدمت منافع ملی می‌باشد. موقعیکه امنیت کشور در معرض خطر است، آمریکائیان اختلافات حزبی را کنار گذاشته و از سیاستهای حکومتشان حمایت می‌کنند. خلاصه آنکه سیاست در لبه مرز متوقف می‌گردد.

آیا این تصور واقعیت دارد؟ آیا تصمیمات سیاست خارجی بدون توجه به عواقب سیاسی داخلی بمنظور افزایش منافع کشور در خارج اتخاذ می‌گردد؟ یا آیا گزینشهای سیاست خارجی رهبران سیاسی تا حد زیادی تحت نفوذ و تاثیرِ قدرت و محبوبیتشان در داخل کشور می‌باشد؟

برای یک لحظه سناریوری زیر را درنظر بگیرید: رئیس جمهو،ر روز را در ساعت ۶:۴۵ د راداره بیضی شکل (دفتر ریاست جمهوری) با مطالعه گزارش خلاصه وقایع تهیه شده از جانب مشاوران اصلی اش آغاز می کند. مشاور اصلی داخلی اش با گزارش های مربوطه به افزایش کسر بودجه شروع به سخن می‌نماید، رشد کند اقتصادی، و تصویری وخیم از موازنه تجاری وآخرین نظر سنجیها نشان می دهد که نگرانی اقتصادی و قرائنِ جنجال سیاسی داخلی سبب گشته تا محبوبیت رئیس جمهور نزد مردم آمریکا تضعیف گردد، ومخالفان رئیس جمهور در انتخابات آتی میان دوره ای کنگره، ویرا متهم ساخته اند که سیاست باری بهر جهت و مبهمی را نسبت به متحدان کشور در خاورمیانه در پیش گرفته است. مشاور امنیت ملی نفر بعدی است با هشدار اینکه گزارشات سیا دلالت دارد بر اینکه خاورمیانه در آستانه آنست که بار دیگر

شاهد بروز جنگ مسلحانه باشد و قویا اصرار بر اقدامی فوری برای حفظ منافع و سرمایه گذاریهای آمریکا در منطقه دارد. یک جلسه استراتژ ی بسرعت در دستور کار روز قرار می گیرد که شامل مشاورات جداگانه با نمایندگانی از انستیوی آمریکایی نفت، واز گروههایی که خود را "دوستان اسرائیل" و "شهروندان برای عدالت عرب" می‌نامند.

چه عواملی بیشترین نفوذ را بر رئیس جمهوری در مواجهه با چنین اوضاع و احوالی خواهد داشت؟ اگر چه نمی‌توان به ذهن رئیس جمهور وارد شد، می‌توان حدس زد که چه محاسباتی احتمالا ممکن است گزینش ویرا تعیین نماید.وقتیکه مجبور به اتخاذ تصمیمی‌گردد، منطقی است که تصور کرد که از خود خواهد پرسید، تبعات داخلی احتمالی گزینش x یا y چیست؟ آیا این تصمیم موقعیت مرا نزد عموم تقویت یا تضعیف خواهد کرد؟ آیا قدرت حزب سیاسی مرا تضعیف خواهد نمود؟ و آیا ممکن است که این امر، شاید یکشبه، حامیان سیاسی مرا تبدیل دشمنانم نماید؟ سئوالات بی شماری راجع به احتمال واکنش متحدان و مخالفان آمریکا در منطقه و سایر جاها نیز می‌تواند پیش بینی شود، ولی وسوسه قوت دادن اولویت به عواقب داخلی تصمیمات سیاست خارجی ممکن است غیر قابل مقاومت باشد. همانطورکه یکی از سیاست گذاران سابق نتیجه گیری کرد:

> [رهبران آمریکا نشان داده‌اند] که در ابراز بیانات و اتخاذ اقدامات توجهشان نه به تاثیر آنها بر صحنه بین‌المللی است که مخاطبش می‌باشند بلکه در عوض به تاثیرشان بر آن رده‌هایی از آمریکائیان است که مورد نظرشان می‌باشند... که مشتاقند تا توجهشان را جلب نمایند. در چنین شرایطی سئوالات این نخواهد بود که: تا چه اندازه، آنچه من انجام می دهم با توجه به شرایط، بر محیط جهان ما موثر است؟ بلکه در عوض اینست: در آئینه افکار عمومی داخلی آمریکا، چنانچه آن کار را بکنم من چگونه بنظر می‌رسم؟
>
> آیا من‌زیرک، مصمم و میهن‌پرستی سرسخت، دارای هوشیاری لازم در برابر ترفندهای حکومتهای خارجی بنظر می رسم؟ اگر چنین است، اینست آنچه من می‌کنم. حتی اگر با توجه به واقعیتهای وضعیت خارجی، ثابت شود که بی معنی است، یا حتی اثر معکوس داشته باشد. (کنان ۱۹۶۷،۵۳)

این نظر مشخص می‌سازد که هدایت تصمیمات سیاست خارجی احتمالاً بیشتر به سبب توجه به واکنشهایی خواهد بود که آنها در داخل بوجود خواهند آورد تا درخارج. حفظ پایگاه قدرت شخص و میل روانی که مورد تحسین قرار گیرد، مشوق اتخاذ آنگونه تصمیمات سیاست خارجی است که پاسخهای مطلوب داخلی را برانگیزد. تمایل افراطی در اینکار، تئاتر را جایگزین سیاست خارجی عقلایی می‌کند. گندم نمایی مشغولیت ذهنی غالب می‌گردد.

غرض ما در این فصل و فصل بعدی اینست که دریابیم چگونه سیاست خارجی آمریکا مقید به خصوصیات اجتماعی یا داخلی کشور می‌گردد. اینجا ما تاثیر باورهای آمریکائیان در

سیستم سیاسی و شیوه ای که این سیستم بر سیاست خارجی آمریکا تأثیر می‌گذارد را مورد غور و بررسی قرار می دهیم، *فرهنگ سیاسی* و نیز درباره ترجیحات و حالات و طرز تفکرات سیاست خارجی و افکار عمومی. سپس در فصل ۹ به کشف نقشهایی که گروههای ذینفع، وسایل ارتباط جمعی و برگزاری انتخابات ریاست جمهوری در انتقال باورها، رفتارها و ترجیحات بدرون روند سیاست‌گذاری ایفا می‌کنند می‌پردازیم. در سراسر این فصول، ما در پی آنیم که بدانیم چگونه این نیروهای اجتماعی، رفتارسیاست خارجی رهبران را محدود و چه موقع و چگونه تغییر سیاسی را تشویق می‌کنند.

ما تحقیق خود را با ملاحظه چگونگی خصوصیات و تمایزات ملی آمریکا و شرایط داخلی در ایالات متحده در مقایسه با سایر کشورها آغاز می کنیم.

آمریکا در جامعه ملتها: یک مورد استثنائی؟

خصوصیاتی که ایالات متحده را نوع کشوری می سازد که هست، تصورات آمریکائیان و ادراکشان را از نقش جهانی خاص کشورتعیین می کند. در سالهای اخیر بسیاری از تحلیلگران درباره تنزل نسبی ایالات متحده در جامعه جهانی ابراز نگرانی کرده اند، که اینکشور را بیشتر مانند یک کشور "معمولی" کرده است(نگاه کنید به فصل ۷). معذلک هنوز، ایالات متحده فاصله بسیاری با یک کشور عادی در جامعه ملتها دارد، آنگونه که اطلاعات جدول ۱-۸ متضمن مقایسه خصوصیات ملی اش با دیگران آن را نشان می دهد. آمریکا چهارمین کشوربزرگ جهان از لحاظ وسعت جغرافیایی، وسومین از لحاظ جمعیت است. دارای منابع طبیعی وسیع، ثروت تکنولوژی و نیروی نظامی قابل تحرک است. یک ابر قدرت در میان اقتصادهای دمکراتیک مبتنی بر بازاردر دنیای شمال است. اگر چه رشد اقتصادی کشور، پس انداز سرمایه گذاری، و نرخ استفاده حداکثر از انرژی نسبتا پایین است وضع کشور بطور کلی از لحاظ مادی بسیار درخشان است. آمریکائیها کمتر از ۵ درصد جمعیت دنیا را تشکیل می دهند ولی در هر سالِ مفروض، آنها تولید (و مصرف) یک چهارم یا بیشترِ مجموع بازده اقتصادی دنیارا دارند. ثروت شخصی بسیار بیشتر از آنی است که بطور مساوی توزیع گردد ولی "میانگین" ثروت آمریکایی بهتر از همتایان خودش در هر جای دیگر دنیا است[یک]. در مقایسه باید گفت مردم آمریکا نیز درسطح بالائی شهرنشینی می باشند، خوب تحصیلکرده اند و دسترسی راحتی به سیستمهای مجهز ارتباطی دارند. بطور خلاصه جامعه آمریکایی و کیفیت زندگی ای که مردم آمریکا از آن بهره‌مندند در بسیاری از زمینه‌ها کاملا متفاوت از هر ملتی دیگری در جهان است.

همچنین شواهدی حاکی از سقوط، در ایالات متحده وجود دارد، جرم و خشونت در

خیابانهای آمریکا مشهور است و ایالات متحده از نظر قتلهای عمدی در **دنیای شمال** دارای رتبه نخست است. همچنین رتبه اول است از نظر تجاوزهای جنسی گزارش شده، طلاق و در صد میزان جمعیت محبوس در زندان، واز نظر جرائم مواد مخدر، آمریکا رتبه دوم است (گزارش توسعه انسانی -۱۹۹۳). چنین اطلاعاتی حکایت از بافت اجتماعی رنجور و کیفیت تنزل یافتهٔ زندگی دارد.

این وسوسه وجود دارد که بنا به درک مستقیم حسی استنباط کرد که خصوصیات ملی آمریکا – بویژه قابلیتها و منابع فراوانش – هدفهای سیاست خارجی را دیکته می کند، ولی پیوندهای علّیِ مستقیم بین آنها قابل اثبات نیست. برای مثال، فرضیات ساده و تک عاملی مانند "کشورهای بزرگ و پر جمعیت بطور اجتناب ناپذیری امپریالیست هستند،" "جوامع تحصیلکرده سیاستهای خارجی مسالمت آمیز را دنبال می‌کنند"، یا "کشورهای نظامی شده ضرورتاً توسعه طلب می باشند"، نمی‌توانند با توجه به تجارب موجود، اساسی داشته باشد. مثالهای متضاد بسیار زیادی وجود دارند. حتی "قانونِ" رفتاری که دمکراسیها علیه یکدیگر متوسل به جنگ نمی شوند مقید به برخی احوال و شرایط است. (توجه شود به وضعیت جنگجویان در جنگ ۱۸۱۲ و جنگ داخلی آمریکا). علاوه بر آن چون شرایطِ اجتماعی غالبا طی دوره‌های طولانی ثابت باقی می مانند، بنابراین به ندرت تغییر سیاسی را موجب می شوند. مناسبتر آنکه، خصوصیات ملی مانند وسعت، منابع، و شرایط اقتصادی بعنوان عوامل زمینه ای محسوب شوند که گزینش برخی از گزینه های سیاست خارجی را ممکن می سازد در حالیکه امکان عملی سایر گزینه‌ها را محدود می‌نماید.

شیوهٔ دیگر اندیشیدن درباره تاثیر عوامل اجتماعی اینست که عوامل مذکور به عنوان داده‌ها، در نقشه فرضی جهان چه اهمیتی برای تصمیم‌گیرندگان دارند، **و اینکه جایگاه کشورشان در آن نقشه کدامست**. زیرا تصور و برداشت جامعه آمریکا ممکن است اندیشه سیاست‌گذاران را بیشتر از برخی شرایط محسوس شکل دهد (دالک ۱۹۸۳). تغییرات در جامعه آمریکائی – چه تغییراتی در ترکیب جمعیتی، شیوه زندگی، عادات مصرفی، بستگی وارداتی، پس اندازهای داخلی و سرمایه گذاریها، بدهی بخش عمومی و خصوصی، یا کیفیت محیط زیست باشد – ممکن است در شکل دادن به نظراتشان درباره نقش خاص بین المللی کشور و نهایتاً در نوع سیاستها و برنامه هائی که پیشنهاد می‌کنند موثر افتد.

این دیدگاهها درباره جامعه آمریکائی و جهانش بر پایه هایی استوار است که ریشه در تجارب و باورهای پیشین سیاست گذاران دارد، چه رهبران ملت نیز مخلوق فرهنگ سیاسی شان هستند و نمی‌توانند از تاثیر و نفوذ آن بگریزند. بنابراین بررسی دقیقتری از آن فرهنگ ضروری می‌باشد.

جدول ۱-۸ جامعه آمریکائی در اجتماع جهانی

رتبه نسبی ایالات متحده در سالهای ۱۹۹۰

خصوصیات ملی و نشانه هایش	تاریخ بررسی	رتبه ایالات متحده در میان سایر کشورها
وضع اقتصادی		
تولید ناخالص ملی (GNP)	۱۹۹۳	۱
تولید سرانه ناخالص ملی	۱۹۹۳	۷
میانگین نرخ رشد سالانه تولید ناخالص ملی (GNP)	۱۹۹۰-۱۹۸۰	۴۸
میانگین سرانه نرخ رشد سالانه (GNP)	۱۹۸۵-۱۹۹۳	۶۶
میانگین نرخ سالانه تورم	۱۹۸۵-۱۹۹۳	۱۲۳
سهم صادرات در (GNP)	۱۹۹۳	۱۴۱
میانگین نرخ رشد سالانه صادرات	۱۹۸۰-۱۹۹۳	۴۲
میانگین نرخ رشد سالانه واردات	۱۹۸۰-۱۹۹۳	۱۹
پس انداز ناخالص داخلی (درصدGDP)	۱۹۹۱	۵۸
میانگین نرخ رشد سالانه سرمایه گذاری ناخالص داخلی	۱۹۸۰-۱۹۹۳	۴۴
برآیند تولید ناخالص داخلی بر حسب واحد مصرف انرژی	۱۹۹۳	۶۶
نیروی نظامی		
مخارج نظامی (به دلار)	۱۹۹۳	۱
مخارج سرانه نظامی	۱۹۹۳	۶
مخارج نظامی بعنوان درصد GNP)	۱۹۹۳	۳۸
اندازه قوای نظامی (افراد فعال - موظف)	۱۹۹۳	۳
اندازه قوای نظامی (بر طبق هر هزار نفر جمعیت)	۱۹۹۳	۴۹
بمبها و کلاهکهای هسته ای (استراتژیک و تاکتیکی)	۱۹۹۳	۲
منابع		
وسعت سرزمینی	۱۹۹۵	۳
جمعیت	۱۹۹۳	۳
مصرف سالانه انرژی	۱۹۹۳	۲
میانگین رشد سالانه (نرخ تولید انرژی)	۱۹۸۰-۱۹۹۳	۷۷
پوشش جنگلی بعنوان درصدی از مساحت سرزمین	۱۹۹۰	۷۴

آموزش		
مخارج عمومی سرانه	۱۹۹۰	۹
مخارج عمومی برای هر دانش آموز	۱۹۹۰	۱۱
تعداد دانش آموز نسبت به معلم	۱۹۹۰	۱۲
درصد تعداد مدرسه رو در مدرسه	۱۹۹۰	۱۵
میانگین سالهای تحصیل	۱۹۹۲	۱
بهداشت		
مخارج عمومی سرانه	۱۹۹۰	۱۱
نسبت پزشک به جمعیت	۱۹۹۰	۳۲
نرخ مرگ و میر نوزادان	۱۹۹۳	۲۱
انتظار زندگی در هنگام تولید	۱۹۹۲	۲۱
درصد جمعیت که به آب سالم دسترسی دارند	۱۹۹۰	۱
درصد جمعیت با دسترسی به وسایل بهداشتی	۱۹۹۰	۲۵
درصد نوزادان با کمبود وزن در هنگام تولد	۱۹۹۱	۱۷
اجتماعی		
نمایه توسعه انسانی	۱۹۹۲	۸
میانگین رشد سالانه جمعیت	۱۹۸۵-۱۹۹۳	۱۴۰
درصد جمعیت شهری (نسبت به کل جمعیت)	۱۹۹۳	۲۲
درصد زنان در نیروی کار (نسبت به کل نیروی کار)	۱۹۹۳	۲۹
رادیو (نسبت به هر هزار نفر)	۱۹۹۰	۱
تلویزیون (نسبت به هر هزار نفر)	۱۹۹۰	۱
تلفن (نسبت به هر هزار نفر)	۱۹۹۰-۱۹۹۲	۳
امور حکومتی		
مخارج حکومت مرکزی (به دلار)	۱۹۹۳	۱
مخارج حکومت مرکزی نسبت بهGNP	۱۹۹۳	۱۱۶

منبع: آژانس کنترل اسلحه و خلع سلاح آمریکا، مخارج نظامی جهان و انتقال تسلیحات ۱۹۹۴-۱۹۹۳ (واشنگتن دی. سی: آکتا ۱۹۹۵) ص ۴۰، اطلس بانک جهانی ۱۹۹۵ (واشنگتن دی سی بانک جهانی ۱۹۹۴) صص ۹-۸.

فرهنگ سیاسی و سیاست خارجی

فرهنگ سیاسی ایالات متحده یعنی ارزشها،شناختها، ایده ها و آرمانهای سیاسی در باب جامعه آمریکائی و سیاستی که مردم آمریکا بدان اعتقاد دارند. از آنجا که اینها ریشه عمیقی داشته و بنحو گسترده ای مورد اشتراک است –مطمئناً چنین است بخاطر اینکه اغلب

آمریکائیان توسط همین نفوذهای فرهنگی اجتماعی شده اند —لذا محتوای فرهنگ سیاسی بصورت منبع داخلی بالقوه مهمی در سیاست خارجی می‌باشد. در واقع، این امری عادی است که بیاد آورد که "کشور به صراحت بر پایه مجموعه خاصی از ارزشها بنا شده و این ارزشها بودند که دیدگاه ایالات متحده را متفاوت از ملتهای دنیای قدیم ساختند با آن که ریشه فرهنگ آمریکا در دنیای قدیم بود". (مک کورمیک ۱۹۹۲). بنابراین سیاست خارجی آمریکا متفاوت از سیاستهای سایر دولتها می‌باشد زیرا ایالات متحده منحصر بفرد است.

آن ارزشهای اصلی که توسط جامعه آ.مریکائی پذیرش گسترده ای دارند چیست ؟ نظرات تحلیلگران در این خصوص متفاوت است. نه فقط بخاطر وجود فرهنگهای فرعی سیاسی و گروههای ناسازگار، مشکل است که براحتی درباره میزان و درجه ای که برخی ارزشها بطور عمومی پذیرفته شده اند نظری عام داشت، بلکه همچنین به سبب اینکه "فرهنگ کمتر منسجم" کشور (مریل‌مان[1] ۱۹۸۴) سیال و چندگانه است و به تک تک شهروندان اختیار می دهد که فلسفه خود را پیروی کنند در حالیکه تعهد خود را به کشور حفظ می نمایند. از اینروی سنت سیاسی آمریکائی تاکید بر اکثریت گرائی دارد ولی در همان زمان نیز مخالفت، وفاداری محلی، و عدم تبعیت را تحمل می‌نماید.

سنت آزادیخواهی

علیرغم گوناگونی و تنوع، و احترام بدان، برخی از هنجارها سلطه غالب دارند. ارزشها و اصولی هستند که غالب آمریکائیان صرفنظر از فلسفه خاص سیاسی‌شان نسبت به آنها واکنش نشان می دهند. اگرچه هیچ تعریف واحدی بطور کامل ذاتِ آن مفهوم را در خود ندارد، تصورات مکملی که تشکیل دهنده "جریان اصلی" باورهای سیاسی آمریکائی می‌باشد را می‌توان تحت عنوان آزادیخواهی در نظر گرفت(دو). بنیاد میراث آزادیخواهی، عقیده توماس جفرسون، مندرج در اعلامیه استقلال است که منظور حکومت تضمین حقوق غیر قابل تفکیک زندگی، آزادی و جستجوی خوشبختی برای شهروندانش است. این "قرارداد اجتماعی" میان آنهائی که تجربه آمریکائی را بوجود آورده و در پی تضمین این حقوق بودند مقدس است. همچنین است نیز حق مردم به شورش علیه حکومت در صورتی که قصد نقض و تخلف از قرارداد را داشته باشد. هر گاه هر حکومتی قصد انهدام این هدف را داشته باشد جفرسون نتیجه گرفت، "این حق مردم است که آنرا اصلاح یا سرنگون سازند."

در مرام لیبرال، همانطور که جفرسون بر آن صحه گذاشت، قدرت مشروع سیاسی فقط

---

[1] Merelman

ناشی از رضایت مردمی است که بر آنان حکومت می‌شود. مشارکت مردم در تصمیماتی که بر سیاست عمومی و کیفیت زندگی‌شان موثر است تضمین‌کننده رضایت آنان است. سایر اصول و ارزشهائی که این سنت آزادیخواهی را زینت می بخشد، ریشه در فلسفه سیاسی قرن نوزدهم متفکر انگلیسی جان لاک دارد. از جمله آنهاست آزادی فردی، حق مساوات و بهره‌مندی از فرصتهای مساوی در برابر قانون (در عبارتِ همه انسانها مساوی بدنیا آمده اند)، رعایت مقررات، حق تعیین سرنوشت، فعالیت آزاد اقتصادی، حقوق غیر قابل تفکیک (طبیعی)، قاعده اکثریت و حقوق اقلیت، آزادی بیان، تفکیک قوا در داخل حکومت، فرصت برابر جهت مشارکت در امور عمومی، و قانون گرایی ("حکومت قانون نه افراد"). تمامی اینها منطبق با عقیده لاک است که حکومت باید محدود به حمایت از زندگی فردی، آزادی و مالکیت و از طریق رضایت مردم باشد.

رویهمرفته این اصول عقاید، اساس "حاکمیت مردمی" را تشکیل می دهد، یعنی این که "تنها منبع حقیقی اقتدار سیاسی، اراده کسانی است که تحت حکومت قرار دارند، بطور خلاصه دکترینی که همه اختیارات از مردم ناشی می‌گردد" (توماس ۱۹۸۸). آبراهام لینکلن هنگام پذیرش حکومت بر این اصل بنیادی، حکومت از جانب مردم توسط مردم برای مردم، تاکید گذاشت. زیرا رسوم و آداب آمریکائی نیز بر این اصل باوری شوق آمیز دارند، تصور آمریکائیها درباره خودشان به عنوان "مردمی آزاد" می‌باشد.

رهبران آمریکائی – صرفنظر از تعلق حزبی یا خط مشی فلسفی – معمولاً اعتقاد اساسی به سنت لیبرال لاک را مورد تایید قرار می‌دهند، همانطور که آمریکائیان اسناد و منشورهای مربوط را در اعیاد ملی تجلیل می‌نماید، حتی آنهائیکه خودشان را بعنوان محافظه کاران سیاسی بحساب می آورند. در حقیقت لیبرالهای سنتی اعتقادشان را نسبت به لیبرالیسم آنطوریکه دویست سال پیش بیان گردید حفظ کرده اند (لیپ ستیز و اسپیک[1] ۱۹۸۹). بنابراین شگفت نیست که سایر ملتها قاعدتاً تفاوتهای اندکی را در اصولی که سیاست خارجی آمریکا بر آن قائم است می بینند، حتی هنگامیکه قدرت سیاسی از یک رئیس جمهور به دیگری، یا از یک حزب سیاسی به حزب دیگری انتقال می یابد.

لیبرالیسم و رفتار سیاست خارجی آمریکا

در رسالات کلاسیک درباره *سنت لیبرال در آمریکا*، لوئیس هارتز (۱۹۵۵) استدلال می‌کند که لیبرالیسم جان لاک آنقدر در زندگی آمریکائی رسوخ کرده است که آمریکائیان

---

[1] Lipstitz & Speak

ممکن است نسبت به آنچه، اسماً - یک ایدئولوژی است غافل باشند. اساس و پایه ایدئولوژی لیبرالیسم، با استدلالی منطقی، تجربه استثنائی آمریکا است. این تجربه شامل فقدان ستیزه اعلام شده طبقاتی یا مذهبی در زمان تاسیس کشور بود که همراه با نعمت پر برکت ناشی از انزوای جغرافیائی از آشوب و غوغای سیاسی و نظامی اروپا تکمیل گردید.

چگونه استثنا بودن آمریکا و ایدئولوژی لیبرالیسم لاک بر سیاست خارجی آمریکا تاثیر داشته است؟ رشته های استمرار در دیپلماسی آمریکا از زمان دکترین مونرو تا به امروز روشن است (نگاه کنید به چکیده ۱-۸). برای بحرکت در آوردن حمایت عمومی جهت اقدامات ایالات متحده در خارج و وفق دادن تصمیمات سیاسی با ارزش‌های اخلاقی، رهبران آمریکا اغلب اقداماتشان را در قالبی از شعارهای مرتبط با ادراکات وآرمانهای ایدئولوژیک پوشانده اند.

چکیده ۱-۸

استثنائی بودن آمریکا: سنت لیبرال و سیاست خارجی معاصر آمریکا

"تصور استثنائی بودن آمریکا بیان این اعتقاد است که ایالات متحده یک رسالت اخلاقی دارد که از هویتش سرچشمه گرفته و سیاست هایش را هدایت می‌نماید. خصوصیت استثنائی ما، که در اصل بمنظور توجیه مخالفت و بی‌توجهی به اتحادها و مناقشات به اصطلاح دنیای قدیم بکار می رفت، اغلب به عنوان زمینه هائی برای بهبود دنیا مورد اشاره و استناد قرار گرفته است".

سفیر ایالات متحده در سازمان ملل متحد جین ج. کرک پاتریک، ۱۹۸۴

"دمکراسی ما دربرگیرنده بسیاری از آزادیهاست — آزادی بیان، مذهب، اجتماعات، و بسیار آزادیهای دیگر که ما اغلب آنها جزو مسلمات محسوب می داریم. اینها حقوقی هستند که باید در آن تمامی بشریت سهیم باشند."

رئیس جمهور رونالد ریگان، ۱۹۸۳

"آمریکا با آزادی آغاز کرد، مبارزه اش هرگز برای آن نبود که آزاد شود، بلکه آزاد بماند. علاوه بر آن هرگز، حتی برای یک لحظه، آزادیش را از دست نداد. تاریخ، به عبارت دیگر، آمریکا را خام و ناپخته کرده است. تاریخ آمریکائیان را خوشبخت ترین وکم توافق ترین مردم در جهان ساخته است. در واقع، تجربه رضایتبخش آمریکا با آزادی ممکن است پایه ناتوا نی تاریخی آمریکا در یافتن جایگاه مناسب جهانی اش باشد، جاذبه انزواجوئی و ناشیگری مداخله جوئی آمریکا —هر دو ممکن است مرتبط با ناآشنائی‌اش در سرکوبی سیاسی و بی‌عدالتی اجتماعی باشد که تجربه مشترک بیشتر کشورهای جهان است. علاقه طبیعی ما به آزادی ما را بشدت

بـرآن داشـته اسـت که در طلب گـسترش آن باشیم. این ممکن است شوخی ناجور تاریخ درباره قرن آمریکا باشد".

نیوریپابلیکه، ۳۰ آوریل، ۱۹۸۴

اصـولی مانـند حق تعیین سرنوشت و حق صیانت از خود مستمراً جهت توجیه اقدامات سیاسی مورد استناد قرار می‌گیرند. همانطور که "اهمیت دادن به ثروت، قدرت، موقعیت، فضائل اخلاقـی، و آزادی نـوع انسـان تـبدیل به مجموعه واحدی از ارزشها گردیده که متقابلاً بـوسیله پارادیم لیبرالیسم لاکی تقویت شد". (وایزباند ۱۹۷۳).

بازسـاخت جهـان بـر طـبق تصـور آمـریکا نـیز فرضـی است که از سنن فرهنگی ملت سرچشـمه گرفـته اسـت. **موهبـت ملـی برای دمکراسی (NED)**. برنامه ای بحث انگیز که توسط دولت ریگان در ۱۹۸۳ آغاز گردید، تجلی تازه ای از سنتی با میراث طولانی است. منظور ایـن بـرنامه آنسـت کـه در سراسر جهان رشد موسسات مستقل سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگـی را تشـویق کـند کـه بصـورت بنـیادهای دمکراسی و تضمین کننده حقوق و آزادیهای فردی باشند (نگاه کنید به کاروترز b ۱۹۹۴).

انگیزه و عامل اصلی در ترویج دمکراسی در خارج از کشور مجموعه ای از باورهاست که پایـه هـای فکـری هـم تـئوری کلاسـیک دمکراسی و هم کاپیتالیسم را ترکیب و تبدیل به یک ایدئولـوژی عمـیقاً ریشـه یافتهٔ "کاپیتالیسم دمکراتیک" می‌کند (گرین برگ ۱۹۸۵). در حالیکه دمکراسـی و کاپیتالیسـم ریشه های تاریخی و فلسفی مشترکی دارند، در داخل کشور آنها بعضاً در تعـارض بـوده اند. چون کاپیتالیسم مخصوصاً منتج به "نابرابری عظیم ثروت و درآمد گردیده اسـت" (مـک کلوسـکی و زالـر ۱۹۸۴). بهـرحال، در خـارج از کشور، اصول منطقی کاپیتالیسم دمکراتیک، عجین شده در فرهنگ آمریکائی یقیناً علل ناخرسندی آمریکا نسبت به سوسیالیسم را بـیان مـی دارد و ایـنکه چـرا کمونیسم شوروی را به عنوان تهدیدی نسبت به "شیوه زندگی آمریکائی" می‌نگرند.

افکـار محققـان و سیاسـت گذاران درباره اینکه چگونه توسعه سیاسی روی می دهد (یا بـاید روی دهد) نیز موثر بر برنامه های کمک خارجی آمریکا در دوران **جنگ سرد** بود. نظرات آنان رابطهٔ بین فرهنگ سیاسی و سیاست خارجی را ترسیم می‌نماید.

چهـار برداشـت مـتخذه از تجـربه اسـتثنائی آمـریکا موثـر بـر بـرنامه کمک عبارتند از: (۱) تغیـیر و توسعه سهل است، (۲) همه چیزهای خوب با یکدیگر سازگار می شوند، (۳) افراط گری و انقلاب بدند، و (۴) توزیع قدرت سیاسی مهمتر از انباشتن آن است (پاکنهام ۱۹۷۳). دو

فرض نخست در رهیافت اقتصادی برنامه کمک ایالات متحده منعکس شدند. این رهیافت بر پایه این باور بود که نتایج شگفت انگیز ی از آنچه در حقیقت کوشش اندکی است حاصل خواهد آمد، و اینکه توسعه اقتصادی مولد توسعه سیاسی و انبوهی از "سایر چیزهای خوب سیاسی" خواهد بود. ضدیت با کمونیست، و پشتیبانی از برنامه کمک **جنگ سرد** ریشه در فرض سوم داشت. و ذهنیت دمکراتیک که در برنامه ساری بود ناشی از فرض چهارم بود، که صدور نهادهای سیاسی آمریکا را توجیه منطقی میکرد. این چهار فرض با یکدیگر، همه متخذه از سنت لیبرالی، پیوستگی و التصاقی به سیاستهای آمریکا می داد که در غیر اینصورت از هم گسیخته و ناسازگار بودند.

سایر نمونه‌ها را می‌توان در پیوند زمینه‌های قبلی سیاست خارجی با نفوذ ارزشهای آمریکائی یافت. اما مسألهٔ اصلی این نیست که آیا ارتباطی بین فرهنگ و سیاست خارجی وجود دارد، بلکه چگونگی عملکرد این دو می‌باشد. پاسخ دقیق به پرسش مذکور کماکان ناممکن است. ولی پیوندی احتمالی را می‌توان در "قانون واکنشهای قابل پیش بینی یافت". این قانون "حاکی از آنست که تصمیم گیرندگان برخی از شقوق احتمالی را مورد دقت قرار می دهند زیرا پیش بینی می‌کنند که برخی از شقوق با ممانعت روبرو خواهند شد. این پیش بینی ناشی از تصور ذهنیشان از فرهنگ سیاسی آمریکائی است که سلسله ای از اهداف و گزینه های مجاز سیاست خارجی را مشخص می‌سازد. به نظر یکی از تحلیلگران، نفوذ فرهنگ سیاسی "در توانائیش برای تعیین حدود ثابتِ معقول در رفتار سیاسی می‌باشد و اینکه جهت نیمه خود آگاهانه‌ای به اقدام سیاسی بدهد... ظرافت هر چه بیشتر نفوذ فرهنگ سیاسی سبب محدودیت آزادی عمل تصمیم‌گیرندگان می‌شود به نحوی که از محدودیتهائی که بر آنها وارد می‌شود، ناآگاهند." (الازار ۱۹۷۰). استدلال رابرت کندی علیه حمله هوائی برای انهدام موشکهائی که اتحاد شوروی مخفیانه در کوبا مستقر کرد در ۱۹۶۲ این روند دقت تیزبینانه را ترسیم می کند. آنطور که وی خودش آن را توصیف کرد:

> هر چقدر استدلالات نظامی و سیاسی جهت حمله در رجحان به محاصره معتبر بودند، تاریخ و سنن آمریکا اجازه رفتن در چنین مسیری را نمی داد. هر چقدر دلائل نظامی [وزیر سابق امور خارجه دین آچسن] و دیگران می‌توانستند ردیف کنند، معذلک در آخرین تحلیلها مدافع یک حمله غافلگیرانه توسط یک کشور خیلی بزرگ علیه یک کشور خیلی کوچک بودند. این، من گفتم، نمی‌توانست توسط ایالات متحده انجام گیرد، اگر ما متعهد به حفظ موضع اخلاقی مان در کشور و دراکناف جهان باشیم. مبارزه ما علیه کمونیسم در سراسر جهان خیلی بیش از حمایت فیزیکی است – این مبارزه اساسش در میراث و آرمانهای ما بود و اینها را ما نباید ویران سازیم[سه]. (کندی ۱۹۷۱، ۱۷-۱۶).

البته این روند باریک‌بینی و دقت نظر، گاه موفق نبوده است – بخصوص وقتیکه اصول

با زور برخورد می‌کند. از اینروی ترس از کمونیسم توجیه‌کننده این است که چگونه کشوری متعهد به حقوق و آزادیهای فردی جهانی بعضاً آنها را بنام امنیت ملی سرکوب می کند. مشابهاً، عروج ایالات متحده به موقعیت یک قدرت جهانی بعد از جنگ جهانی دوم بیانگر این است که چگونه ملتی متعهد به "حکومت محدود" توانست طلوع "ریاست جمهوری امپریال" را اجازه دهد، بدون تحذیر از سیستم قانون اساسی نظارتها و موازنه ها، ایجاد و نگهداری یک دستگاه عظیم نظامی زمان صلح را توجیه نماید (نگاه کنید به دیودنی و ایکن‌بری ۱۹۹۴).

ما همچنین باید قبول کنیم که افکار و آرمانهای متشکله فرهنگ سیاسی، مفتوح برای تعبیرات متضاد و اغلب متغیّر است. تحولات جمعیت شناختی و سایر تحولات مرکب، سبب بروز تغییراتی در ارزشها و اعتقاداتی می گردند که در غیر اینصورت ابدی بودند. (مک کلوسکی و زالر ۱۹۸۴، سیترین و دیگران ۱۹۹۴). از آنجا که فرهنگ سیاسی تغییر ناپذیر نیست، سیاست گذاران بواسطه واکنشهای مخالف قابل پیش‌بینی نسبت به گزینشهای سیاسی، کمتر خود را در محظور می بینند.

فرهنگ سیاسی در جامعه متغیر

در نظر آورید که برسر نسل سالهای ۱۹۶۰ چه آمد. این نسل پرورش یافت تا باور کند که ایالات متحده کشوری با فضائل متعالی است، آمریکائیان جوان — از طریق تهاجم خلیج خوکها، تبعیض نژادی در سلما[1]، آلاباما، سایر جاها و قتل رئیس جمهور کندی، برادرش رابرت، و مارتین لوتر کینگ و سپس ویتنام دریافتند — که آرمانهایشان در عمل به فساد کشیده شده است. با خشم بسیار، تعداد زیادی از آمریکائیان از خود بیگانه شده به اعتراض نسبت به بی حرمتی هائی که تصورات ظاهراً مقدس را نابود کرد، پرداختند. در همان زمان، اعتقادی که مردم آمریکا به نهادهای سیاسی شان و سایر نهادهای اجتماعی داشتند سریعاً رو به زوال گذاشت. فرهنگ آمریکائی تحت یک دگرگونی مشخص قرار گرفت چون ملت با نقض آرمانهای سنتی اش به مبارزه پرداخت، همانطور که در کتاب (و بعداً فیلم) *متولد در چهارم ژوئیه* (کودیک ۱۹۷۷) تصویر گردید.

تغییر فرهنگ سیاسی و تحول وضع افکار عمومی تغییر سیاسی را تسهیل کرد. جنگی با رسوائی خاتمه یافت. دو رئیس جمهور آمریکا سرنگون شدند، یکی (لیندون جانسون) در برابر فشار سیاسی زیاد، دیگری (ریچارد نیکسون) با خفت. موانع قانونی نسبت به تبعیض نژادی از میان برداشته شد. محدودیتهای جدیدی جهت استفاده هم آشکار و هم پنهانی از قوای

[1] Selma

آمریکائـی در خارج از کشور برقرار گردید، و دامنه اقدام مجاز کاهش یافت به نحوی که تا امروز هـم در تفکـر سیاسی پابرجاست. بنابراین به نظر میرسد که تغییرات در فرهنگ سیاسی – چه برخاسـته از رهائـی عمومـی از غفلت یا قصور سیاسی باشد یا سایر علل – می‌تواند موثر در نوع سیاستهائی باشد که رهبران پیشنهاد می‌کنند و طرقی که بعداً بمورد عمل گذاشته می‌شود.

امـروز ارزشـهای اصـلی تشـکیل دهـنده جامعـه آمریکائی و فرهنگ سیاسیش مواجه با چـالش جدیدی است! چند *فرهنگ گرایی*[1]. "در کانون چند فرهنگ گرایی... تاکیدی وجود دارد بـر اولویـت قومیـت بر *شأن برابر* و مشترک *فردی بعنوان* یک *شهروند* در تعیین هویت فرد و به تبع آن منافعش."

> چـند فرهـنگ گرایـی مبتنـی اسـت بـر این اعتقاد که تصور از آمریکا بعنوان سرزمین فرصـتهای برابـر تـنها مـبالغه آمیز نیست، بلکه فریب آمیز است... یک منظور مهم چند فرهنگ گرایـی اینسـت کـه درخواستهای گروههای قومی زیر دست را نسبت به داشتن سهم بیشتری از خـیرهای جامعـه، هـم بطـور محسـوس و هـم نامحسوس توجیه کند. از این منظر ایدئولوژیک، قومیـت بـاید عـامل تعییـن کنـنده جهـت اختصـاص همـه امکانـات مهـم باشد، مانند مشاغل، قـراردادهای حکومتـی، ورود بـه دانشـگاهها، کرسـیهای قـانونگذ اری، نظارت بر مواد درسی در مـدارس و دانشـگاهها، وقـت بـرنامه در تلویـزیونهای عمومـی، و مانند اینها. (سیترین و دیگران ۱۹۹۴، نگاه کنید همچنین به گیلی یین ۱۹۹۴).

بنابرایـن چـند فرهـنگ‌گرایـی حقـوق قومی را ارتقا می بخشد، در صورتیکه لیبرالیسم حقوق مذکور را مردود شناخته و بر حقوق فردی و فرصتهای برابر تاکید می ورزد.

چـند فرهـنگ‌گرایـی بوضـوح ادراک ایالات‌متحده بعنوان یک جامعه تکثرگرا را بچالش مـی‌طلـبد، عقیده ای که در شعار ملت تجلی یافته است Pluribus unum وحدت در کثرت. این شـعار میراث مهاجران آمریکایی را منعکس می‌کند که سبب گردید رئیس جمهور ریگان ایالات مـتحده را بعـنوان "جزیره آزادی" توصیف کند، سرزمینی که به "فرمان الهی" به عنوان "مأمنی بـرای تمامی مردم جهان است که در آرزوی آنند که آزادانه تنفس نمایند." همچنین این اعتقاد را مـنعکس مـی کـند کـه تـنوع بخودی خود می‌تواند مایه غرور ملی و وحدت باشد، چیزی که سـایر ملـتها تاکـنون نیازموده یا ادعا نکرده اند. این است آنچه باعث تلاش آمریکا می‌شود برای بنای یک جامعه چند قومیتی "تجربه‌ای متهورانه‌تر از آنچه ما بعضاً بخاطر می‌آوریم" (شلزینگر ۱۹۹۳). "بوتـه ذوب کنـنده" اسـتعاره مشـهوری است برای توصیف روندی که تازه واردها را در آداب و رسوم سیاسی و اجتماعی مسلط مستحیل می سازد – که ترکیبی از ایده ها و آرمانهائی اسـت کـه دانشـمند علـوم اجتماعـی سـوئدی گونارمیرال (۱۹۹۴) آن را بیش از نیم قرن قبل

---

[1] Multiculturalism

بعنوان "کیش آمریکائی" توصیف نمود.

بنحو تعجب آوری آمریکائیان مهاجر امروز اغلب مدافع چند فرهنگ گرایی بوده و نتیجتا میراث اروپائی – و بخصوص بریتانیائی – را که فرهنگ اجتماعی کشور بر آن استوار است مورد چالش قرار می‌دهند. سالهای ۱۹۸۰ شاهد مهاجرت زیادتری به ایالات متحده بیشتر از هر زمان دیگری از اوائل قرن بیستم بود، و ترکیب مهاجران شدیدا متفاوت بود. "در سال ۱۹۱۰ تقریبا ۹۰ درصد مهاجران از اروپا بودند. در سالهای ۱۹۸۰ بیش از ۸۰ درصد مهاجران از آسیا و آمریکای لاتین بودند" (شلزینگر ۱۹۹۲، ۱۲۰) آرتور شلزینگر جونیور (۱۹۹۲) خاطر نشان می‌سازد. بسیاری از این غیر اروپائیها "با خودشان یک بیزاری، در برخی موارد تنفر، از اروپا و غرب را می آورند که به خاطر سالها استعمار غرب، نژادپرستی، تحکّم، تحقیر و استثمار جنایتکارانه تحریک شده است. از این منظر،" شیوع فرهنگ غربی منوط به هیچ کیفیت ذاتی نیست بلکه صرفا بخاطر گسترش قدرت غرب است. از اینروی محبوبیت موسیقی کلاسیک اروپائی در سراسر جهان – و موسیقی آمریکائی جاز و راک، نیز – قرینه ای است نه بخاطر جذابیت گسترده اش بلکه بخاطر "نمونه سلوک امپریالیسم است، که فرهنگ مغلوب فرهنگ غالب را می پذیرد."

با تحت فشار قرار گرفتن کیش آمریکائی، سیاست مهاجرت کشور نیز مورد حمله است. جائیکه به مهاجران اروپائی‌الاصل زمانی امکانات ترجیحی داده می‌شد، امروز تاکید بر مهارتهائی است که مهاجران با خود می آورند، نه ریشه ملی شان. در عین حال، بسیاری از آمریکائیان استعاره بوته ذوب کننده را بدور افکنده اند. یک نظر خواهی ۱۹۹۳ مجله نیوزویک (۹ اوت ۱۹۹۳، ص ۱۹) آشکار ساخت که فقط ۲۰ درصد از مردم آمریکا باور دارند که ایالات متحده هنوز یک بوته ذوب کننده است. مقایسه شود با نسبت دو سوم که قبول دارند که مهاجران امروز "هویت ملیشان را قویتر حفظ می‌کنند". به نظر شصت درصد آمریکائیان مهاجرت امروز برای کشور بد است، مقایسه شود با نسبت مشابهی که این امر را در گذشته برای کشور خوب می‌دانستند. این تغییرات بارز، در میان سایر چیزها، ترسی را منعکس می سازد که مهاجران مشاغل آمریکائیان را تهدید می نمایند و باوری شایع که بسیاری از آنها آخرالامر در فهرستهای کمکهای رفاهی دولتی قرار می‌گیرند. پیشنهادی در مجلس نمایندگانِ تحت کنترل جمهوریخواهان مورد بررسی قرار گرفت که بر اساس مدل لایحه ۱۸۷ کالیفرنیا تهیه شده بود، و در ۱۹۹۴ به تصویب رسید در کوششی جهت برخوردار نکردن مهاجران غیر قانونی از استفاده از خدماتی که هزینه اش از بودجه عمومی است مانند آموزش و مراقبتهای بهداشتی، این موضوع نمایانگر رنجش و بیزاری در حال اوج گیری از مهاجران است.

تبعات سیاست خارجی چند فرهنگ گرائی ارزیابی نمی شوند، اغلب چون آنهائیکه در موضع قدرت هستند به رسوم هنوز غالب لیبرال معتقد می باشند. بهرحال چون فرهنگ و جامعه آمریکایی تغییر می کند، رهبران کشور ایجاد و حفظِ ائتلافی از حمایت را جهت بین المللی گرایی و بخاطر پشتیبانی از عناصر ویژه پارادیم بین المللی گرایان را دشوار می یابند، مانند نهادهای چند جانبه یا مداخله بخاطر دمکراسی. بدینقرار چند فرهنگ گرایی، چالش دیگری را در برابر استمرار فعال گرایی جهانی در دنیای بعد از **جنگ سرد** قرار می دهد. در واقع، پایان **جنگ سرد** حقیقتاً شکوفایی این فکر را تسهیل کرده است. "جنگ طولانی" علیه کمونیسم هویت ملی آمریکایی را تقویت کرد، یک "دینا میسم متحد کننده ای را فراهم آورد که غلبه بر تفاوتهای قومی و ناحیه ای و میراث ایدئولوژیک فردگرایی را آسان ساخت" (دیودنی و ایکن بری ۱۹۹۴). پایان **جنگ سرد** به نوبه، ظهور مجدد تفاوتهای قومی، ناحیه ای را که قبلا در سایه مبارزه ضد کمونیستی خاموش بود، تشویق کرد. از اینروی، بیش از گذشته اخیر، سیاست خارجی آینده آمریکا باید مبتنی بر مصالحه میان مدافعان ایدئولوژیهای رقیب و تغییر ائتلافهای حامیان آنها باشد. در حالیکه این موقعیت ممکن است امکانی را برای انعطاف پذیری در عمل فراهم آورد، که خود خبر از درجه زیادتری از بی ثباتی و عدم قابلیت پیش بینی در خصوص اختصاص منابع و انرژی ملی به امور خارجی را می دهد (سیترین و دیگران،۱۹۹۴، همچنین نگاه کنید به دو کند[1] ۱۹۹۲).

همچنانکه این نتیجه گیری نشان می دهد، تاثیر بالقوه تغییرات در فرهنگ سیاسیِ غالب درباره سیاست خارجی آمریکا شدیدا بستگی به رهبران آمریکا دارد. این امر بستگی به این دارد که چگونه آنهائی که درموضع قدرت هستند به تغییرات می نگرندو چگونه برداشتشان بر محاسبات سیاسی ناشی از آن موثر می افتد. از اینروی یک ارتباط مستقیم بین اصول و اقدام دیپلماتیک آمریکا ممکن است وجود نداشته باشد. در واقع، تغییرات فرهنگی اتمسفری را بوجود می آورد که اقدامات جدید را بیشتر و اقدامات قدیمی را کمتر قابل قبول می سازد. باورهای سیاست خارجی آمریکا و افکار عمومی در خصوص اموری که سیاست گذاران با آنها دست به گریبان هستند، تعیین می کند که چه چیزی قابل پذیرش است و چه چیزی نیست. همانند تغییرات دَر طرز فکر راجع به مهاجرت که ما خاطر نشان کردیم. بنابراین مناسب خواهد بود، که ما توجه خود را معطوف به طبیعت و تاثیر افکار عمومی بنماییم.

---

[1] Deconde

افکار عمومی و سیاست خارجی: نگاهی کلی

نظـرات عمومی نسبت به نقش جهانی کشور در طی تاریخ تناوب داشته است بین دوره برگشـت به درون و توجه به بیرون، بین کناره گیری از مشکلات جهانی و مداخله فعالانه جهت تأثـیر بـر آنها که با ترجیحات آمریکا موافق باشد. سیاست خارجی آمریکا نیز خودش بیشتر این موضـعهای متـناوب را پـیموده اسـت. حمایت عمومی برای فعال گرایی جهانی در دوران جنگ سـرد غلـبه داشـت. بهـرحال، طبیعت بین المللی گرایی تغییرات بنیادینی را تجربه کرده است، بویـژه از زمـان جنگ ویتنام و طی آن مدت، بین المللی گرایی نیز از جانب بعضی بخشها مورد چـالش بـوده اسـت. چون "تنها ابرقدرت باقیمانده" جهان با مسائل خودش در خانه و مقاصدش در خارج دست به گریبان است.همساز شدن با جهان بعد از جنگ سرد مشکل خواهد بود چون مردم آمریکا بعضاً اهدافِ متغایر با سیاست خارجی را اختیار می‌کنند:

- آنها خواستار فعال گرایی جهانی می باشند اما مخالف دادن کمک اقتصادی و نظامی به سایر کشورها هستند.
- آنهـا در طلـب و آرزوی صـلح از طـریق اِعمـال قـدرت هستند ولی نظرات متفاوتی پیرامون نهادهای بین المللی دارند.
- آنهـا از سـلاحهای هسته ای و گسترش آن ترس دارند و از کوششها جهت رسیدن به مذاکرات خلع سلاح با دشمنان کنونی و آتی کشور حمایت می‌کنند.
- آنهـا مخـالف اسـتفاده از زور در خارج هستند، معذلک هنوز، آنها از رؤسای جمهوری پشتیبانی می‌کنند که زور اسلحه را برمی گزینند و پیروزی نظامی را به جنگ محدود ترجیح می دهند.
- آنهـا در خصوص تاثیر تجارت آزاد بر مشاغلشان نگرانند، و معذلک بسیاری علاقمندند که ایالات متحده حضور وسیعتری در اقتصاد سیاسی جهان داشته باشد.

چـندان شگفت نیست که نقشی که افکار عمومی در شکل بخشیدن به رفتار کشور ایفا مـی کند خیلی کم و اغلب با سو، ظن درک شود، و اینکه سیاست گذاران بعضا آن را دست کم بگـیرند. نظـر جـان اف. کـندی، آنطور که توسط یکی از یارانش، تئودور سی. سورنسن (۱۹۶۳) توصـیف گردید، دیدگاه ناظری در حلقه درونی رئیس جمهور، صرفنظر از قید زمان است: "افکار عمومـی اغلـب خطاکـار، متغایر، یکطرفه، و غیر معقول است — ناگزیر از انجام اشتباهات... افکار عمومـی بـندرت نـیازهای نسـل آتـی یا تاریخ گذشته را در نظر می گیرد... افکار عمومی مکرراً توسط اسطوره ها و اوهام، رفتارهای قالبی و اظهارات پیش پا افتاده و مرسوم، و توسط مقاومتی ذاتی نسبت به نوآوری، مخدوش می‌گردد."

علیرغم این دیدگاه – خواه درست و خواه نادرست – گروه وسیعی از طرفداران رسانه ها، گروههای سیاسی و خصوصی هم اکنون سالانه میلیونها دلار صرف تشخیص و درک افکار مردم آمریکا می‌کنند. اگرچه نظر خواهی های جدید دامنه ای فراتر از سیاست داشته وعملا هر جنبه‌ای از زندگی خصوصی و عمومی مردم آمریکا را لمس می‌کند، نظر خواهیهای سیاسی بطرز فوق العاده ای فراگیر (و متجاوزانه) است. ظاهراً، اهمیت بدیهیِ نظرات سیاسی در جهانِ امروز، مبین ضرورت سنجش، نفوذ، و تسلط بر افکار عمومی است. همانطور که یک ناظر متذکر شد، "سیاستمداران به آن پناه می برند، دولتمردان به آن متوسل می‌شوند، فیلسوفان آن را تحسین یا محکوم می‌کنند بازرگانان بر وفق آن رفتار می‌کنند، رهبران نظامی از آن می‌ترسند، جامعه شناسان آن را تجزیه‌و تحلیل می‌کنند، آمارگران آن را می سنجند، و واضعان قانون اساسی می کوشند که آن را حاکم سازند" (چیلدز[1] ۱۹۶۵).

طرز فکر عمومی و تاثیرش بر سیاست خارجی

تئوری دمکراتیک بر این پیش فرضها استوار است که شهروندان درباره مسائل روز و نهایتا اینکه چه کسی بهتر از همه نماینده افکار و عقایدشان در شورای حکومتی است، با آگاهی دست به انتخاب می‌زنند. مردم آمریکا به نوبه خود انتظار دارند وقتیکه رهبران سیاسی در فکر تدوین سیاستهای جدید یا تجدید و اصلاح سیاستهای قدیمی هستند، نظراتشان مورد توجه قرار گیرد، زیرا این رهبران انتخاب شده اند تا مردم حوزه انتخابیه را نماینده بوده، و منافع آنان را تامین کنند... قانون اساسی بر محوریت شهروندان آمریکائی تاکید گذاشته با جمله آغازین "ما مردم"(چهار).

این برداشت که افکار عمومی تا حدودی سیاست عمومی را مقید می سازد جالب است، ولی موجب طرح سئوالات مشکلی می‌گردد. آیا خواسته های عمومی، سیاست خارجی آمریکا را هدایت می‌نماید، همانطور که تئوری دمکراتیک ما را به باور داشتن آن وادار می سازد، یا آیا این ارتباط زیاده دقیق و پیچیده است؟ آیا تغییرات در سیاست خارجی نتیجه جابجائی در نظرات عمومی مردم آمریکاست؟ یا آیا این رابطه چنانست که سیاست در درجه نخست و افکار عمومی در درجه دوم است؟ در واقع، آیا مردم آمریکا قابلیت انجام مسئولیتهائی که از آنها انتظار می‌رود را دارند؟

---

[1] Childs

طبیعت افکار عمومی آمریکائی

اساس منطقی تئوری دمکراتیک – که مردم آمریکا آگاهانه گزینشهای سیاسی را بعمل می‌آورند – در یک بررسی دقیق، صحت آن فرضیه را نشان نمی دهد. اینکه اغلب آمریکائیان فاقد حتی معلومات ابتدائی درباره نظام سیاسی خودشان، و خیلی کمتر راجع به امور بین المللی می باشند، یک حقیقت گریز ناپذیر است. علاوه بر آن، "اطلاعات" مردم اغلب آنقدر نادرست است که بهتر است آن را "مجهولات" نامید. نکات زیر سطح غالبا شگفت‌آور غفلت آنان را روشن می سازد:

- در ۱۹۸۵، ۲۸ درصد آنهائیکه مورد پرسش قرار گرفتند فکر می کردند که اتحاد شوروی و ایالات متحده در جنگ جهانی دوم با یکدیگر جنگیده اند، ۴۴ درصد نمی دانستند که این دو کشور در آن زمان متحد یکدیگر بودند.
- در ۱۹۷۹، سالی که معاهده سالت II امضا شد، فقط ۲۳ درصد جمعیت بزرگسال می‌دانستند که دو کشور در مذاکرات سالت شرکت داشتند.
- در ۱۹۶۴، فقط ۵۸ درصد افکار عمومی آمریکا می‌دانستند که ایالات متحده یک عضو ناتو است، تقریبا دو پنجم باور داشتند که اتحاد شوروی هم یک عضو ناتو بود.
- در ۱۹۸۳، ۴۵ درصد مردم آمریکا فکر می‌کردند که ایالات‌متحده از حکومت ساندنیستا در نیکاراگوئه و نه کنتراها پشتیبانی می‌کند، تقریباً درصد برابری نیز خاطر نشان کردند که درباره جنگ بین ساندنیستا و کنتراها هیچ چیزی نه شنیده و نه خوانده‌اند.
- در ۱۹۹۳، بعد از بیش از یکسال منازعه در یوگسلاوی سابق، فقط ۲۵ درصد مردم آمریکا می‌توانستند بدرستی گروه قومی ای رانام ببرندکه بخشِ بیشتر بوسنی را تصرف و پایتخت آن سارایوو را محاصره کرده بود.- این برغم گزارشهائی است که نیمی یا بیشتر آنان تحولات در منطقه را دنبال کرده بودند.
- در ۱۹۹۴، ۴۶ درصد رای دهندگان اعتقاد داشتند که کمک خارجی، که کمتر از ۱ درصد بودجه فدرال را تشکیل می‌دهد، یکی از دو قلم بـــزرگ بود (رفاه قلم دیگری بود).
- در ۱۹۸۵، فقط ۶۳ درصد عموم می‌دانستند که ایالات‌متحده در جنگ ویتنام، از ویتنام جنوبی پشتیبانی کرد، که موجب تلف شدن پنجاه و هشت هزار آمریکائی گردید.

قرائنی که نشانگر حدِ جهل و غفلت سیاسی درباره امور اساسی است می‌تواند بطور قابل ملاحظه ای افزایش یابد، ولی فقط موجب تقویتِ تصویرِ مردمی بی‌اطلاع درباره امور عمده سیاست عمومی و ناوارد در خصوص ارزیابی سیاست گذاری حکومت می‌گردد. قابل ذکر آنکه مسائلی که درباره آن عموم مردم دائما غافلند حوادث جاری زودگذر نیست بلکه نوعا حوادثی

است که تا مدتها در دستور کار سیاسی ملی یا جهانی اهمیت قابل ملاحظه ای داشته است.

فقدان دانش اساسی درباره امور خارجی، بخاطر عدم کارائی نهادهای آموزشی ایالات متحده نیست. این ناشی از بیعلاقگی است. غفلت عمومی، حاصل بی توجهی عمومی است، زیرا مردم درباره چیزهائی که بر ایشان مهم است، علم و معلومات دارند. بیشتر آمریکائیان توجه به نتیجه مسابقات ورزشی عمده دارند تا شکل سیستم سیاسی. بار دیگر، چند شاهد را ملاحظه می‌کنیم:

• بی توجهی به امور عمومی: در ۱۹۹۰، هنگامیکه دهها هزار نفر از سربازان ایالات متحده آماده برای نبرد در بیابانهای خاورمیانه می شدند، فقط ۵۳ درصد از عامه آمریکائیان اظهار داشتند که آنها "خیلی علاقمند" به دنبال کردن اخبار راجع به روابط ایالات متحده با سایر کشورها هستند. نسبت آنهائیکه از نزدیک مسائل یا حوادث خاصِ سیاست خارجی را دنبال می‌کنند حتی پائین تر بود (ری لی ۱۹۹۱، ۹).

• *بی علاقگی و عدم مشارکت رای دهندگان:* در مقایسه با میزان مشارکت مردم در سایر کشورهای دمکراتیک، رای دهندگان آمریکائی بی علاقه می باشند. درصد رای دهندگان حائز صلاحیت که در دوازده انتخابات ریاست جمهوری از زمان جنگ جهانی دوم رای دادند دامنه ای از ۵۱ درصد (۱۹۴۸) تا ۶۳ درصد (۱۹۶۰) داشته است. رونالد ریگان در ۱۹۸۰ و جورج بوش در (۱۹۸۸) هر دو به ریاست جمهوری فقط با رای یک سوم حوزه های انتخابیه انتخاب شدند. این نسبت و رقم برای بیل کلینتون حتی بارزتر است: فقط ۵۵ درصد واجدین حق رای، رای دادند، و فقط ۴۳ درصد بوی رای دادند. در واقع، شگفت است که "فقط [لیندون] جانسون در میان روسای جمهوری مدرن، انتخابات دوره نخست خود را با بیش از ۵۵ درصد رای دو حزب برد" (بریس و هینکلی ۱۹۹۳، ۵۰۳).

سایر اشکال عدم مشارکت سیاسی: بین ۱۹۵۲ و ۱۹۸۸ نسبت آمریکائیانی که برای حزب یا نامزدی، طی مبارزه انتخاباتی کنگره یا ریاست جمهوری فعالیت کرده بودند هرگز بیش از ۷ درصد نبود (کونوی ۱۹۹۱، ۸). در ۱۹۹۴، تنها ۵ درصد از کل جمعیت گفتند آنها بیک مقام دولتی درباره مسائل سیاست خارجی در سه یا چهار سال گذشته چیزی نوشته یا صحبتی کرده بودند (نظرخواهی گالوپ برای شورای روابط خارجی شیکاگو).

مختصر آنکه، ایالات متحده مدعی داشتن نظام مشارکتی حکومت دمکراتیک است، اما تعداد بسیار کمی وارد در سیاست می شوند و اغلب مردم فاقد علاقه و انگیزه جهت ورود بدان هستند[پنج]. علاوه بر آن آمریکائیان بیشتر علاقمند به امور داخلی هستند تا سیاست خارجی (اگر چه علاقه و توجه در هر دو زمینه بسیار کم است). این حقیقت، گابریل ا. الموند (۱۹۶۰)

را بـر آن داشـت که در مطالعه کلاسیک اش، *مردم آمریکا و سیاست خارجی* نتیجه گیری کند، کـه افکـار عمومـی نسـبت به سیاست خارجی را می‌توان بعنوان "احساسات" در نظر گرفت که "مکـررا در واکـنش بـه تغییـرات اوضـاع و احوال تحت دگرگونی قرار می‌گیرد"، بجای آنکه بر نوعـی "سـاختار روشـنفکرانه" قـرار داشــته باشد. وی استدلال می کند که، "پاسخ نمونه ای به مسائل سیاست خارجی واکنشی از بی تفاوتی است. یک بحران سیاست خارجی، کمتر از تهدید فـوری بجـنگ، ممکـن اسـت بـی تفاوتی را به بیم مبهم، به تعصب و به خشم تبدیل کند، ولی واکنش هنوز در حد احساسات است، یک پاسخ سطحی و با نوسان".

آیا علاقه و اطلاعات مهم هستند؟

نتـیجه‌گـیری الموند تا مدتها بعنوان خرد متعارف محسوب شده بود، ولی دلایل مهمی موجـود اسـت کـه آنـرا مـورد تـردید قـرار می دهد (کـاسپاری ۱۹۷۰، هولستی ۱۹۹۲). اغلب آمریکائـیان ممکـن اسـت راجـع بـه جزئـیات سیاست بی اطلاع و ظاهرا بی تفاوت باشند، ولی معذلـک قـادرند کـه مـیان مسـائل، تمیز قائل شوند و آنهائی را که صحیح و استوارند تشخیص دهند. مسائل سیاست خارجی و امنیت ملی قاعدتا از جمله آن امور محسوب می‌شوند. موقعیکه نگرانیهای دیگری غلبه یابد دلایل موجهی برای آن وجود دارد.

توجـه کنـید بـه پاسـخهای داده شـده بـه سـئوال مـامور نظر سنجی، "نظر شما درباره مهمتریـن مشکلی که امروز کشور با آن روبرو است، چیست ؟" در تفکر آمریکائیان در اوج دوره جـنگ سـرد در سـالهای ۱۹۵۰ و اوائل دهه ۱۹۶۰ مسائل بین المللی در صدر امور قرار داشت، کـه قاعدتـا نگرانـی غالبشان بود بجز یک مورد که متفاوت از امور بین‌المللی، و علتش پس‌رفت اقتصـادی بـود. جـای تعجـب نیسـت که در بسیاری از نظرخواهیهای انجام گرفته بین ۱۹۶۴ و ۱۹۷۲ مسـاله مهـم ویتنام بود. مسائل و نیازهای اقتصادی در بالای فهرست مهمترین مشکلات طـی مـدت باقـیمانده دهـه ۱۹۷۰ قـرار گرفت. "بحران" انرژی ملی (اساسا یک مشکل سیاست خارجـی) از جملـه آنهـا بـود. بهرحال تا اوائل ۱۹۸۰، بجزدرمورد حوادث ایران و واکنش نسبت بـدان، مسـاله‌ای کـه بوضوح موضوع سیاست خارجی باشد به عنوان مهمترین نگرانی واحد نزد مردم آمریکا بروز نکرد.

بـیکاری و برخـی مواردِ مشکلات اقتصادی بعد از بحران گروگانها در ایران در درجه اول اهمیـت بودند. سپس، در اواخر ۱۹۸۳، ترس از جنگ و تشنجات بین المللی برجستگی یافته و عمدتـاً در نگرانیهای مردم آمریکا هنگامیکه در نوامبر ۱۹۸۴ به پای صندوقهای رای رفتند و در ماههـای بعـد از آن نمـودار گـردید. آخرالامـر تشـویش نـاپدید شد، چون دولت ریگان موضعی

سازشکارانه در قبال اتحاد شوروی را پیش گرفت. نگرانی درباره مواد مخدر بلافاصله بعد از آنکه جورج بوش رئیس جمهور گردید مهمترین موضوع قابل توجه شد و بدون تردید برخاسته از اولویتهای خود دولت جدید بود، که از عزمش جهت استفاده از قوای نظامی برای سرنگون ساختن رهبر پاناما و ظاهرا مسئول قاچاق مواد مخدر، مانوئل نوریه‌گا معلوم بود[شش].

در پایان جنگ سرد نگرانی و توجه آمریکا نسبت به مسائل سیاست خارجی و امنیت ملی رو به خاموشی گذاشت. بحران بر سر کویت و جنگی که در پی آن آمد، توجه به این مسائل را مجددا زنده کرد. ولی با کسب پیروزی، مردم آمریکا بنحو روزافزونی نگرانی خود را نسبت به کسر بودجه، بدهی ها، پس رفت اقتصادی و بیکاری و بطور خلاصه مسائل اقتصادی ابراز داشتند. این امر طی ۱۹۹۲ در انتخابات ریاست جمهوری و در سال نخست رئیس جمهوری کلینتون توجه عمومی را بخود معطوف داشت. در اوائل ۱۹۹۴، چون رشد اقتصادی مجددا رونق یافت، نگرانی در مورد جرائم بصورت مهمترین مشکل در دستور کار ملت قرار گرفت آنطور که در نگاه مردم آمریکا دیده میشد.

بنابراین شواهد موید این نتیجه گیری است که عموم مردم افکاری قاطع درباره امور مورد توجهشان دارند و نظرات مذکور غالبا طی زمان ثابت می ماند، ولی اگر شرایط تغییر یابد، افکار عمومی نیز تغییر می کند. ما می‌توانیم این نتیجه گیری ذهنی را حتی بیشتر توسعه داده و بگوئیم که *"مردم آمریکا می آموزند."* بار دیگر، برخی از شواهد را در نظر بگیرید:

- *افکار عمومی درباره مسائل مهم بدون نوسان است – مردم آمریکا می‌دانند چه چیزی اهمیت دارد:* در اواخر ۱۹۶۹، هنگامیکه هنوز ایالات متحده در گرداب ویتنام گرفتار بود، دو پنجم مردم آمریکا بر آن بودند که جنگ از نظر اخلاقی نادرست است. در سال بعد این نسبت به ۶۵ درصد بالا رفت و در همان سطح برای بیش از یک دهه باقی ماند، بطور مشابهی در ۱۹۸۴ فقط ۳۰ درصد مردم آمریکا از کمک نظامی ایالات متحده به کنتراها حمایت کردند که با حکومت نیکاراگوا می جنگیدند. این درصد چهار سال بعد نیز بدون تغییر ماند، علیرغم کوششهای هماهنگ و متشکل ریاست‌جمهوری برای جلب پشتیبانی مردم جهت سیاستش. علاوه بر آن، تعداد زیادی از آمریکائیان علل نزاع و مخاصمه در آمریکای مرکزی را به فقر بومی و بیعدالتی منتسب می کردند، نه، آنطور که دولت ریگان احتجاج می کرد، به مداخله خارجی (شوروی و کوبا).
- *نظرات عمومی در واکنش به شرایط جدید تغییر می کند – مردم آمریکا*

مـی‌آموزند. در ۱۹۵۵، ۲۷ درصد مردم آمریکا معتقد بودند که جنگ هسته ای بین ایـالات مـتحده و اتحـاد شوروی منجر به انهدام کامل بشریت خواهد شد. در ۱۹۸۷، ۸۳ درصـد اعتقاد داشتند که ایالات متحده و اتحاد شوروی هر دو در یک جنگ تمام عیار هسته ای کاملا نابود خواهند شد (یانکه لوویچ و هارمان[1] ۱۹۸۸، ۴۹).

بیـن ۱۹۸۱و ۱۹۹۰ نسـبتی از مـردم که احساس میکردند محتمل است ایالات متحده درگـیر یک جنگ هسته ای گردد از ۴۷ به ۱۹ درصد کاهش یافت. بین ۱۹۹۰ و ۱۹۹۴، نسبت آنهائـیکه احسـاس مـی کـردند که دفاع از امنیت متحدان ایالات متحده یا حمایت ازکشورهای ضـعیفتر از تجاوز خارجی باید یک هدف "خیلی مهم" سیاست خارجی باشد به ترتیب از ۶۱ به ۴۱ درصد پایین افتاد و از ۵۷ به ۲۴ درصد (ری لی ۱۹۹۵،۱۶).

از ایـنروی سـابقه کلـی نشـان مـی‌دهـد که آمریکائیان همزمان با کسب معرفت درباره جهان اطراف خود، مسائل را می‌شناسند و می‌آموزند. گاه مسائل سیاست خارجی و امنیت ملی را بعـنوان نگرانیها ی اولیه می‌بینند، و گاهی آنها به امور داخلی اولویت می دهند. و چنین بنظر مـی رسـد کـه آنها مشغول یادگیری هستند، انتقال تجارب از یک موقعیت یا مقتضیات تاریخی بـه شـرایط دیگـر. بعلاوه، نظراتشان درباره اینکه چه کسی بهتر اموررا اداره خواهد کرد از لحاظ تاریخـی مهمتریـن علامـات و نشـانه هـا برای پیش بینی نتیجه انتخاب ریاست جمهوری بوده است. مفاخره ای برای تئوری دمکراتیک.

اگر این نتیجه که مردم آمریکا نسبت به سیاست خارجی بی تفاوت هستند قابل سئوال اسـت — کـه هسـت — صحت نادانی آنها نیز مورد تردید است. معدودی از مردم، شامل مدیران عامل شرکتها، دستیاران قانونگذاران، و معلمان علوم سیاسی و پروفسورهایشان می‌توانند بخوبی سئوالات مربوط به دانش و اطلاعاتی را که ماموران نظر سنجی و روزنامه نگاران مطرح می‌کنند پاسخ دهند سئوالاتی که جهت تعیین میزان آگاهی عموم مردم است.

مهمـتر از علاقـه و دانش اینست که آیا میانگین مردم آمریکا باورهای مرتبط با سیاست خارجـی را از لحـاظ سیاسـی قـبول دارنـد؟ این باورها و نظرات مشابه، ممکن است تحلیلگران سیاسـی را در ارزیابـی تـئوری و عمل دمکراسی آمریکا قانع نسازد. اما در مقایسه باید گفت که بهـر حـال باورهای ساده سیاست خارجی نسبت به روند سیاسی می‌تواند هم مرتبط و هم موثر باشد. دو مثال هر کدام در یک طیف مساله کاربرد زور، این موضوع را روشن می سازد.

- *در آمریکای مرکزی:* بسیاری از آمریکائیان قادر نبودند طی سالهای ۱۹۸۰ تشـخیص دهـند کـه السـالوادور و نـیکاراگوا در کجـای آمـریکای مرکزی قرار دارند یا

[1] Yankelovich & Harman

کدامیک را ایالات متحده در اختلافات دیرپایشان حمایت می کند. ولی معذلک آنان در اعتقاد قاطعشان که جوانان آمریکائی را نباید برای جنگ به آن منطقه فرستاد پایدار بودند. از منظر سیاست گذاران در واشنگتن، موضوع اخیر حقیقتِ مهم سیاسی بود.

- در *خاورمیانه:* معدودی از آمریکائیان می‌توانستند به درستی کویت یا عربستان سعودی را بعنوان نظامهای پادشاهی نه نظامهای سیاسی دمکراتیک شناسائی کنند، ولی با وجود این، نسبت به اعزام مردان و زنان آمریکائی برای کمک به آنها جهت کسب "آزادی شان" تمایل داشتند. برای سیاست گذاران در دولت بوش مساله اخیر از لحاظ سیاسی موضوعیت داشت.

جهت درک این تفاوت نظرات مکرر بین آنچه آمریکائیان میدانند، از یکسو، و چگونگی واکنش آنان نسبت به مسائل مورد علاقه‌شان از سوی دیگر، مفید است که تفاوتهای بین نظرات[1] (افکار) و باورهایشان[2] را کشف کرد.

طرز تفکر سیاست خارجی

یک نظر خواهی مشترک نیویورک تایمز / اخبار سی. بی. اس به این نتیجه رسید که به نظر نیمی از مردم آمریکا، ایالات متحده وظیفه ای ندارد که در جنگ بین صربها وبسنیائی ها در یوگسلاوی سابق کاری انجام دهد، ولی اکثریت آنها نیز اشاره کردند که از اعزام نیروی زمینی ایالات متحده به منطقه بعنوان جزئی از نیروی پاسدار صلح سازمان ملل متحد حمایت می‌کنند. دو سوم پاسخ دهندگان در همان نظرخواهی موافقت شان را با دستور رئیس جمهور کلینتون بر حمله موشکی کروز به مرکز اطلاعاتی عراق در تلافی نسبت به ادعای کوششِ جهت کشتنِ رئیس جمهور سابق جورج بوش ابراز داشتند. فقط نیمی درباره پیشنهاد منطقه آزاد تجاری آمریکای شمالی چیزی شنیده بودند که ایالات‌متحده، کانادا، و مکزیک را در یک موافقتنامه تجارت آزاد بهم پیوند می داد. از آنهائی که اطلاع داشتند، نیمی موافق پیشنهاد بودند و نیمی با آن مخالف بودند. بیش از یک سوم تصور می کردند که در قرن آینده ژاپن قدرت اقتصادی درجه نخست جهان خواهد بود. قریب نیمی موافق اعطای کمک اقتصادی ایالات متحده به روسیه جهت کمک به اصلاح اقتصادیش بودند، و از هر سه نفر آمریکائی دو نفر ترجیح می دادند که مهاجرت به ایالات متحده کاهش یابد.

این داده‌های نظرسنجی آنچه را قاعدتاً "افکار عمومی" می‌دانیم مجسم می‌نماید. اغلب

---

[1] Attitude
[2] Beliefs

نظـرات ابـراز شـده بسیار حساس و فرّار می باشند – و برخی نیز ممکن است در حقیقت "غیر نظـر" باشـند (این اصطلاح اشاره دارد به این حقیقت که افراد اغلب نظری راجع به مسائل مورد علاقه نظرسنجان ندارند، معذلک، موقعیکه مورد سئوال قرار می گیرند – فورا نظری را ابراز می دارنـد). ویژگی و خصوصیت موضوع، سرعت حوادث، اطلاعات جدید، یا عقیده یک دولت ممکن اسـت سـبب تغییـر گردد. همچنین "غریزه مطابقت با جمع" موجب تغییر می‌شود: تغییر طرز فکـر بخاطر میل به هم رای بودن با آنچه دیگران ممکن است بیندیشند – بویژه عقیده رهبران و "نخـبگان سیاسـی". در واقـع ایـن شـاید مسخره باشد که آنهائیکه بیش از همه ناآگاه به امور سیاسـت خارجـی هسـتند، بیشـترین طرفداران فعال گرایی جهانی و نظرات سیاست گذاران و سـایر متنفذیـن افکـار عمومـی، مـی باشـند (زالر ۱۹۹۲). از اینروی نظرات آمریکائیان در قبال بعضـی از مسـائل خاص، ظاهرا مستعد به نوسانات سریع و مکرر است، آنگونه که تاکنون نسبت به حوادث و تحولات در جهان اطراف خود واکنش نشان داده است.

نظرات عمومی بدون تردید تغییر می‌کند، اما حتی در کوتاه مدت نیز بیش از آنچه غالبا تصور می‌شود، تغییر بر اساس خردمندی است. ممیزه قابل اثبات در واکنش مردم آمریکا نسبت بـه مسائل سیاست خارجی و امنیت ملی، بیشتر ثبات است تا تغییر (شاپیرو و پیج ۱۹۸۸)[هفت]. علاوه بر آن، حتی تغییراتی که درازمدت بروز می‌کند، قابل پیش بینی و درک است – نه آنطور کـه آلمونـد، زمانی آنها را توصیف نمود "بی‌شکل و کش‌دار" باشد. دو موضوع زیر موید این نظر است.

طرز فکر آمریکائیان درباره مخارج دفاعی

افکـار آمریکائـیان بطـور قـابل مقایسه ای تا اواخر سالهای ۱۹۶۰ ثابت – و بی تغییر – بـود، تـا زمانـی کـه "طغـیان تـوده‌هـا" (روسـت ۱۹۷۲) فـوران کرد و اکثریت آمریکائیان برای نخسـتین بار از زمان جنگ جهانی دوم شروع به دفاع از کاهش مخارج نظامی کردند. (دلیل آن البـته، نارضـایتی از جنگ ویتنام بود.) بهرحال "طغیان" مشخصاً دوره کوتاهی داشت. در ۱۹۷۷ بیشتر آمریکائیان از افزایش‌ها بجای کاهشها حمایت کردند – با سطحی از حمایت برای مخارج بیشتر، که به دو دهه اوج خود رسید. احیای مجدد حمایت بدنبال عقب نشینی ایالات متحده از جـنوب شـرقی آسـیا، بـا بـالا رفتـن تفکر محافظه کارانه در سیاستهای داخلی و تجدید حیات احساساتِ کمونیسم ستیزی و ضد شوروی بود. (کریس برگ و کلاین ۱۹۸۰).

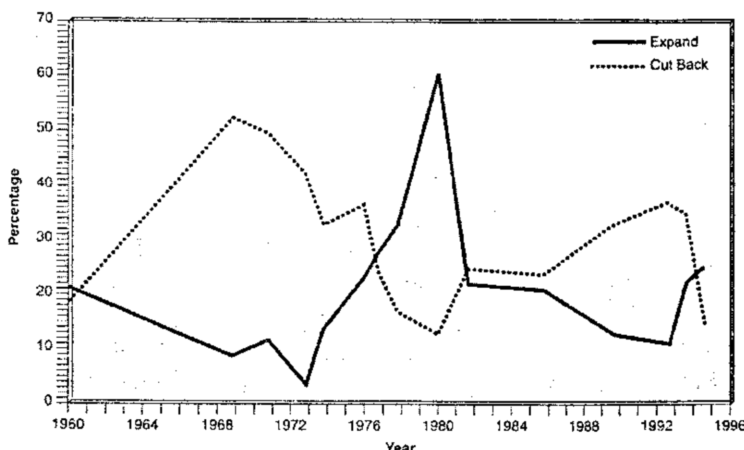
در ۱۹۸۰ هـم رئیس جمهور کارتر و هم رقیب انتخاباتیش، رونالد ریگان، بر توجه بیشتر بـه امـور دفاعـی تاکـید اشتند. ریگان محور تعهدش بازسازی ترتیبات دفاعی آمریکا بود که، به

عقیده او، بطور خطرناکی طی "یک دهه از غفلت" به قهقرا رفته بود. شعار تندروانه ضد شوروی ریگان، بر بیزاری عمومی از رفتار شوروی تاثیر گذاشت. بدین دلیل، شاید، حمایت از مصارف زیادتر دفاعی به میزانی بیش از زمان بروز جنگ کره در ۱۹۵۰ رسید.

این حمایت در ماهها و سالهای بعد فروکش کرد. بخشی بخاطر نگرانی رو به افزایش برای تهاتر سنتی "توپ در برابر کره"، که انباشت کسریهای بودجه فدرال به آن دامن زد. حمایت مذکور همچنین زمانی رو به سردی گذاشت که برنامه تجدید تسلیحات دولت ریگان سرعت گرفت و نگرانی عموم از عقب‌ماندگی قوای نظامی ایالات متحده، از بین رفت. هنگامی که ریگان مقام ریاست جمهور را در اوائل ۱۹۸۹ ترک گفت، حمایت برای مخارج نظامی بیشتر تقریبا بطور کاملی از میان رفته بود. گرچه از آن زمان هنوز برخی تجدید حیاتها مشهود است، آنطور که جدول ۱-۸ نشان می دهد، ولی مخارج نظامی فزاینده در جهان بعد از جنگ سرد، چندان جذابیت گسترده ای ندارد. بیش از دو دهه، نظرات عمومی نوسانات وسیعی را -کاملا معقولانه، با توجه به مقتضیات موجود متجلی ساخت.

نظرات بین المللی گرایانه آمریکائیان

این دیدگاه که ایالات متحده باید نقش فعالی را در امور جهانی بعهده گیرد در سراسر ایام جنگ سرد از حمایتِ عمده و پایداری برخوردار بود. حتی با وجود این، نوسانات قابل توجهی نیز مشهود بود. طی سالهای ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰، بالاخص، حمایت از گرایش بین المللی کاسته شد. و طی نیمه سالهای ۱۹۷۰ به درجه پائینی رسید چون ترکیبی از نگرانی های جدید سبب تضعیف گرایش‌های بین المللی گردید. تجربه تلخ و دراز مدت ویتنام، این فرض را بچالش طلبید که نیروی نظامی بخودی خود می‌تواند به اهداف سیاست خارجی آمریکا دست یابد، تشنج زدائی، عقلایی بودن استراتژی سیاست خارجی سدبندی را مورد تردید قرار داد، و ماجرای واترگیت اعتقاد به شایستگی منحصرِ نهادهای سیاسی آمریکا را در معرض شک و تردید قرار داد و اینکه آیا وجود یک رئیس جمهور حائز قدرت برتر در سیاست خارجی کماکان ضروری می‌باشد.

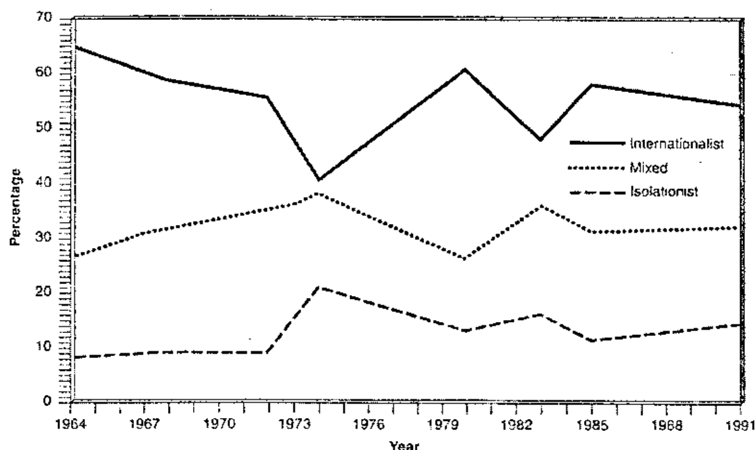


جدول ۱-۸ روند افکار عمومی در قبال مخارج دفاعی ۱۹۹۵-۱۹۶۰

منبع: جان ای. ری لی، افکار عمومی آمریکا و سیاست خارجی ۱۹۹۱ (شیکاگو، شورای روابط خارجی شیکاگو، ۱۹۹۱) ص ۳۲، چاپ مجدد همین کتاب در ۱۹۹۵، ص ۱۲،کانون آئینه زمان برای مردم و مطبوعات، جایگاه آمریکا در جهان: بررسی نظرات افکار عمومی آمریکا و رهبران افکار عمومی راجع به امور بین المللی، آندروکوهوت، مدیر، نوامبر ۱۹۹۳، ص ۹۴.

علیرغم این نگرانیها، پشتیبانی از گرایش بین المللی در دهه بعد از ویتنام مجدداً افزایش یافت، قریب ۶۰ درصد مردم آمریکا نظرات بین المللی گرایانه را در نیمه سالهای ۱۹۸۰ پذیرا بودند، در مقایسه با ۴۴ درصد در زمان انتخابات کارتر در ۱۹۷۶. آن وضع عمدتا در اوائل دوران بعد از جنگ سرد بدون تغییر ماند، علیرغم ادعای مکرر که مردم آمریکا درون گرا شده اند چون چالشهای داخلی در تفکراتشان وزنه سنگین تری دارد. جدول ۲-۸ افولی جزئی را در نسبت بین المللی گرایان در اوائل سالهای ۱۹۹۰ در مقایسه با سالهای نیمه دهه ۱۹۸۰ نشان می دهد، اما در آوریل ۱۹۹۳، فقط ۳۷ درصد مردم آمریکا موافق با توصیه ای بودند که ایالات متحده "باید سرش متوجه کار خودش باشد و بگذارد که کشورهای دیگر مشغول آنچه باشند که برای خودشان تعیین و تشخیص می‌دهند" (کانون آئینه زمان برای مردم و مطبوعات ۱۹۹۳، ۳۱). علاوه بر آن، سازمانهای نظرسنجی متعددی از سالهای ۱۹۴۰ از مردم آمریکا پرسیده اند که آیا "تصور می‌کنند برای آینده کشور بهتر است که آمریکا نقش فعالی را در امور جهانی بازی کنند یا اینکه خارج از آن قرار گیرد." در اکتبر ۱۹۴۵، ۷۰ درصد مردم گفتند حضور فعالانه بهترین خواهد بود، در اواخر ۱۹۹۴، ۶۹ درصد همان احساس را بازگو کردند (ری‌لی ۱۹۹۵، ۳۱). از این قرار، یکبار دیگر حمایت از حضور فعالانه، سرخوردگی از آن، و

تجدید حیات آن مشهود می‌باشد. و، در خصوص مخارج دفاعی، پاسخها با توجه به تغییرات در شرایط داخلی و بین المللی، هم قابل پیش بینی و هم معقولانه است



جدول ۲-۸ مشی و تمایل بین المللی گرایانه و انزواجویانه در افکار عمومی آمریکا، ۱۹۹۱ -۱۹۶۴

تذکر: داده‌ها برای ۱۹۶۴ و ۱۹۶۸ از پاسخهای متخذه به پنج پرسش در خصوص موضع عمومی که ایالات متحده باید در امور جهانی اتخاذ کند گرفته شده است. ارقام سالهای بعدی شامل پاسخها به همان پنج سئوال بعلاوه دو تای دیگر درباره مداخله نظامی احتمالی ایالات متحده در دفاع از متحدانش می‌باشد، پاسخهای مرکب آنهائی هستند که نمی‌توان به وضوح آن را در یکی از دو طبقه انزواجویانه یا بین المللی گرایانه جای داد.

منبع: داده ها با اجازه ویلیام وات رئیس انجمن پوتاماک و بازرس کل نشر گردید.

جنگ به عنوان ابزار سیاست ملی توجه را به موردی خاص با طبیعت چرخه ای نظرات عمومی نسبت به سیاست خارجی جلب می کند. ظاهرا تایید عمومی از جنگ درست پیش از آغاز جنگ و بعد از آن روی می دهد، که سپس – شاید بطوری قابل پیش بینی – همراه با افول تدریجی، اما قاطع در طرز فکر جنگجویانه و اوج گرفتن پیوسته احساسات مسالمت آمیز است. جنگهای کره و ویتنام این نمونه ها را تایید می‌نماید. طی مدت هر کدام، شور و شوق دقیقا میزان تلفات را دنبال کرد: چون میزان تلفات بالا رفت حمایت برای جنگ پایین آمد (مولر ۱۹۷۱). این الگو نشان می دهد که نظرات آمریکائیان در قبال جنگ مرحله‌ای است تا متداوم: در چهارچوب درگیری واقعی جنگ، نظرات عمومی طیفی از پذیرش اولیه تا مخالفت

غائی دارد (کامپ بل و کین ۱۹۶۵).

پیروزی سریع و آسان ایالات متحده و شرکای ائتلافیش در جنگ خلیج فارس شاید مانع از بروز واکنش های چرخه ای در میان مردم آمریکا مشهود در خصوص سایر جنگها گردید. بهرحال، حتی در این مورد بسیاری از مردم بعدها عاقلانه بودن جنگ را مورد تردید قرار دادند چون صدام حسین عراق – کسی که جورج بوش وی را به هیتلر تشبیه کرده بود – بعد از جنگ در قدرت باقی ماند و، در اکتبر ۱۹۹۴، حتی بار دیگر قوایش را جهت تهدید کویت بسیج کرد. درباره مخارج دفاعی و گرایش به امور بین المللی، که در آن زمان، نظرات متناوب مردم آمریکا درباره جنگ تعیین کننده به نظر می‌رسید –بار دیگر نشان داد که آنها بخوبی قادرند تعدیلات سیاسی درستی را انجام دهند تا رهبران سیاسی که می خواهند ما آنها را باور کنیم (نگاه کنید به جنتلسون ۱۹۹۲، کوهوت و توت[1] ۱۹۹۴).

باورهای سیاست خارجی

ثبات طرز تفکر عمومی و آموخته های آن نشان می دهد که باورهای مزبور به نحو نزدیکی با تغییراتی که در داخل و خارج روی داده مرتبط است، و از اینروی سبب بالا گرفتن *باورهای* جدید سیاست خارجی می‌گردد. اگرچه حمایت برای حضور فعال در امور بین المللی در سالهای ۱۹۸۰ دوباره از حضیض سالهای ۱۹۷۰ رو به اوج گذاشت، گرایش به امور بین المللی بلافاصله بعد از تراژدی ویتنام دو چهره را بخود گرفته بود – یکی حالت همکاری کننده و دیگری وجهۀ نظامی ستیزه جویانه. بین المللی گرایی همکاری کننده و ستیزه‌گر ناشی از تفاوت نظرات میان مردم آمریکا بود، نه فقط در خصوص این سئوال که آیا ایالات متحده باید در پی حضور فعال در جهان باشد (یک اصل محوری بین المللی گرایی کلاسیک) بلکه همچنین اینکه چگونه باید در آن درگیر شود (ویتکوف ۱۹۹۰).

اجماع داخلیِ طرفدار بین‌المللی‌گرایی کلاسیک متضمن هر دو عنصر منازعه و همکاری است. ایالات متحده مایل به همکاری با سایر ملتها جهت حل مسائل جهانی و همچنین مسائل ملی است. ولی اگر ضرورت ایجاب کند، در امور دیگری نیز مداخله خواهد نمود – در صورت لزوم با استفاده از زور برای حمایت از منافع ملی که خودش آن را تعریف و تعیین می‌نماید. در سالهای بعد از جنگ جهانی دوم، اجماعی در خصوص حمایت از این نوع مداخله بوجود آمد، ولی بعد از ویتنام نگرانی درباره منازعه یا همکاری، آمریکائیان را بجای متحد کردن از یکدیگر جدا ساخت. نظرات نسبت به کمونیسم، استفاده از سربازان آمریکائی در خارج، و رابطه با اتحاد

[1] Jentleson, Kohut & Toth

شوروی مشخص کننده تفاوت طرز فکر طرفداران و مخالفان اشکال متناوب بین المللی گرایی بود. چهار نظام اعتقادی مشخص از این نگرانیها سرچشمه گرفت، که در میان نخبگان و بهمان نسبت میان توده مردم آمریکا ماندگار گشت (هلستی و روزنو ۱۹۹۰، ویتکوف ۱۹۹۰)

۱. *بین المللی گرایان* از حضور فعالانه آمریکا در امور بین المللی حمایت کردند که ترکیبی از استراتژیهای سازشکارانه و ستیزه‌گرایانه مشابه پارادیم سیاست خارجیِ طرفدار گرایش بین المللی قبل از ویتنام، مطلوبشان بود.

۲. *انزواجویان* از طرف دیگر مخالف هر دو شکل مداخله و حضور بین المللی بودند، همانطور که خود واژه متضمن آنست.

۳. *تندروان* متمایل بودند که کمونیسم را به عنوان تهدیدی علیه ایالات‌متحده بنگرند، با تشنج زدایی با اتحاد شوروی مخالفت کنند، و یک خط مشی و سیاست مداخله جویانه را بپذیرند.

۴. *مصالحه جویان* برعکس، تاکید بر پیوندهای همکاری با سایر ملتها داشتند، بخصوص تشنج زدائی با اتحاد شوروی، و با این دیدگاه مخالفت داشتند که ایالات متحده موضعی یکجانبه را اتخاذ و منفرداً در امور جهانی دست به اقدام بزند.

اگر چه مصالحه جویان و تندروان به درستی بعنوان "گرایندگان بین المللی" توصیف شده‌اند، واضح است که نسخه های تجویزی آنها برای نقش جهانی ایالات متحده اغلب اختلاف قابل ملاحظه ای داشت. و این باعث تضعیف حمایت داخلی وسیع برای ابتکارات سیاست خارجی می شد که روسای جمهور در عصر جنگ سرد روی آن حساب می‌کردند، و وظیفه ایجاد ائتلاف را مشکل‌تر می ساخت که اغلب روسای جمهور اخیر با آن مواجه گشته‌اند.

باورها در درک چگونگیِ بی ثباتی نظرات عمومی اغلب کمتر از آنچه انتظار می رود، مهم هست. یک *نظام اعتقادی* مانند "مجموعه ای از لنزها عمل می کند که از درون آنها اطلاعات راجع به محیط فیزیکی و اجتماعی دریافت می‌شود. این نظام شناخت وجهتِ فرد را نسبت به محیطش تعیین و خصوصیات اصلی آن را برای وی متمایز می‌سازد" (هلستی ۱۹۶۲).

نظامهای اعتقادی همچنین اهداف را تعیین و ترجیحات را نظم می بخشد. و مردم را قادر می سازد که بطور منظمی اطلاعات مربوطه به یک ایده را به افکار دیگر مرتبط نمایند. قابل ذکر است که، این توانائی جزو عملکرد اطلاعات یا دانش نیست، در حقیقت، تئوری معرفت اجتماعی[1] مشخص می‌نماید که افراد از اطلاعات خلاصه و مختصری که مطابق باورهایشان باشند استفاده می‌کنند، برای مواجهه با پیامهائی که درباره محیط خارجی مبهم است. سپس

---

[1] Social Cognition Theory

بطور معمائی، شهروندان عادی ساختارهای نظری همبسته ای پیدا می‌کنند نه بخاطر اینکه آنها اطلاعات دقیقی درباره سیاست خارجی دارند بلکه بخاطر اینکه فاقد آن می باشند: "قلت اطلاعات مانعی در ساخت و جامعیت آن ایجاد نکرده، بلکه برعکس، سبب توسعه و بکار افتادن ساختار می‌گردد. [کوشش فردی] برای مواجهه با جهانی که بطور خارق العاده مغشوش است... با ایجاد نظراتی درباره سیاستهای خاص خارجی بر طبق باورهای بیشتر عمومی و انتزاعی صورت می‌گیرد" (هوروتیز و پف لی[1] ۱۹۸۷).

باورها بنا به طبیعتشان، بطور قابل ملاحظه ای ثبات دارند، اغلبِ تصورات در خصوص امور خارجی در ایام نوجوانی شکل می گیرد و کم و بیش ثابت باقی می ماند مگر اینکه بنحوی مخدوش شود. نفوذهای گروه زعمایِ قوم و صاحبانِ مقام ممکن است تاثیر اصلاح کننده ای بر تصورات بگذارد، ولی فقط مهیج ترین حوادث بین المللی (جنگ، برای مثال) این توانایی را دارد که کاملا باورهای سیاست خارجی را تغییر دهد. (دویچ و مریت[2] ۱۹۶۵). اینجا نظر آموزنده چارلز ساندرس پیرسِ فیلسوف درباره پویائیِ تغییر تصویر(image) قابل توجه است (image) که می‌گوید: "تنها آموزگار شما شگفتی است". بنابراین باورهای اصلی، که طی تجارب اولیهٔ آموزش شکل گرفته، بعنوان صافیِ ادراکات عمل می کند که از طریق آن افراد خود را با محیط و ساختارشان همسو می‌کنند و این که چگونه حوادث بین المللی را درطی زندگی، تعبیر نمایند. اگر باورها تغییرکند، احتمالاً تصورات جدیدی جایگزین خواهد شد که همانگونه سعی در ساده کردن جهان ، البته در شرایط و با نرمهای جدید، دارد (گفته معروف ویلیام جیمز که "اغلب مردم فکر می‌کنند که دارند فکر می‌کنند در حالی که یک مجموعه از پیشداورویها را با مجموعه دیگر جایگزین می نمایند" ممکن است در نهایت این طیف باشد).

جنگ جهانی دوم و حوادثی که منجر به دیدگاههای ثابت بسیاری از آمریکائیان در امور جهانی گردید – منجمله تمامی یک نسل از سیاست گذاران، قابل از میان رفتن نیست. (نیوستادومی[3] ۱۹۸۶). برای نسل مونیخ، پیام روشن بود: متجاوزان را نمی‌توان تجیب کرد. ویتنام نیز حادثه رنج آور مشابهی بود (هالستی و روزنوو ۱۹۸۴). برای نسل ویتنام، این درس بهمان اندازه ساده بود: حدودی برای قدرت آمریکا و استفاده از زور نظامی در سیاست بین المللی وجود دارد. (دیدگاهی شدیدا متفاوت ولی اینک مورد قبول عمومی، که معتقد است زمانی که جنگ آغاز گردید، نباید آن را "با دستی به پشت بسته شده" تعقیب کرد). ظهور

---

[1] Hurwitz & Peffley

[2] Charles Sanders Pierce

[3] Neustadt & May

باورهایی متمایز همسو با بین المللی گرایی همکاری کننده و ستیزه جو بعد از ویتنام، مطابقت با درک مان از چگونگی تغییر باورها دارد.

آیا پایان جنگ سرد – که با فرو ریختن دیوار برلین، تجلی دیرپای مخاصمه تلخ شرق و غرب حالت هیجان انگیزی بخود گرفت – اثری مشابه بر باورهای سیاست خارجی آمریکائیان داشته است ؟ آیا بین المللی گرایی همکاری کننده و ستیزه جو، که ریشه هایش در ایام جنگ سرد متضمن ترس از کمونیسم و مخالفت بر سر چگونگی رفتار با اتحاد شوروی بود، می‌تواند مبین تفاوتها میان مردم آمریکا باشد درباره اینکه آیا و چگونه باید در امور جهانی مداخله کرد و حضور داشت؟ قرائن چنین نشان می دهد که آنها هنوز مؤثرند[هشت].

مردم غالبا اطلاعاتی را که موجب تغییری در باورهایشان گردد، یا اینکه سبب انجام رفتاری عامدانه یا غیر معمول شود که جهت جدیدی به برداشتهایشان از واقعیات نو بدهد، را نادیده می‌انگارند[نه]. گذشته از این،سایر جهت گیریهای بین المللی گرایانه، مقید به مقتضیات تاریخی خاص جنگ سرد نبوده، بلکه از آن فراتر می‌روند (نگاه کنید به مورای ۱۹۹۴، روست، هارتلی و مورای ۱۹۹۴). این دو سیمایِ بین المللی گرایی دقیقا مسیر آرمانگرایی و واقعگرایی دنبال می‌کنند (هالستی ۱۹۹۲). تصورات متضاد پیرامون این که بهترین شیوه رفتار با مشکلات فراملیتی کدامست، به دوران جنگ سرد برمی‌گردد، همچنان به عنوان مسائلی جدید در دوران بعد از جنگ سرد، کماکان باقی است و در رقابت با سایر معضلات می‌باشند، که در فصول قبلی ملاحظه کردیم. بنابراین در نیمه سالهای ۱۹۹۰، طرفداران بین المللی گرایی ستیزه جو (بخصوص سرسخت‌ها) احتمالاً بیش از سایرین طرفدار استفاده از سربازان ایالات‌متحده در مناطقی مانند اروپا، خاورمیانه، و کره می باشند، و مداخله سیا در خارج – شامل جاسوسی در مورد دوستان و بهمان نسبت در مورد دشمنان را تایید می‌نمایند. طرفداران بین المللی گرایی همکاری کننده (بخصوص مصالحه کنندگان)، از سوی دیگر، حمایت بیشتری را برای چنین ابتکارات چند جانبه مانند مشارکت ناتو برای برنامه صلح و مشارکت ایالات متحده در عملیات پاسداری صلح سازمان ملل متحد – منجمله تمایلی برای قرار دادن سربازان ایالات‌متحده تحت فرماندهی افسران غیر آمریکائی ابراز داشتند (ویتکف ۱۹۹۵) این تفاوت ترجیحات، اختلافات همیشگی در برداشتهای آرمانگرایانه و واقعگرایانه را برای مقابله با چالشهای امنیتی در پی دارد.

چگونه باورهای سیاست خارجی آمریکائیان بیان و تجلی خود را در سیاستهای کشور پیدا می کنند؟ یافتن رابطه علت و معلولی دشوار است، ولی مطابقت باورهای عمومی با سیمای بین المللی گرایی سیاست خارجی آمریکا از زمان ویتنام غیر قابل انکار است. بسیاری از سیاستهای دنبال شده توسط دولتهای نیکسون، فورد، و کارتر معرف مواضع میانه روهاست تا

تندروها. رئیس جمهور کارتر در ۱۹۷۷ اظهار داشت که ترس بی اندازه از کمونیسم از میان رفته و جای خود را به بین المللی گرایی مصالحه آمیزی داده است،که تنوع نظر را تحمل، و دتانت تجلی آن می‌باشد. عناصر دیگر همسو با آن تغییر بنیادین شامل باورهائی بود، که نیروی نظامی دیگر ابزار مناسب سیاسی نیست، اینکه اتحاد شوروی قدرتی است که موجودیتش را باید پذیرفت، اینکه ایالات متحده باید "نیروهای اصلاح‌طلب" در جهان سوم را یاری دهد، و اینکه "سه جانبه گرایی" – متضمن یک همکاری عمیق – باید ممیزه روابط ایالات متحده با اروپا و ژاپن باشد.

بهرحال در پایان دوره ریاست جمهوری کارتر، تاکید بر مصالحه و سازگاری تغییر یافت و دولت به موضعی سرسختانه بازگشت[ده]. عامل اساسیِ موجب این بازگشت، مداخله اتحاد شوروی در دسامبر ۱۹۷۹ در افغانستان بود. با انتخاب رونالد ریگان در ۱۹۸۰، هر گونه مشابهت باقیمانده تشنج زدائی از میان رفت. ریگان یک سیاست خارجی افراطی ضد شوروی و مداخله جویانه را دنبال کرد که باورهای سیاست خارجی تندروها را مجسم می ساخت. معذلک هنوز، او قادر به غلبه بر مخالفت مصالحه گرایان نسبت به برخی از سیاستهایش نبود. بهترین مثال را می‌توان در آمریکای مرکزی یافت، جائیکه علیرغم تلاشهای هماهنگ ریاست جمهوری برای کسب حمایت کنگره و مردم برای اتخاذ یک رهیافت مبارزه جویانه تر نسبت به رژیم ساندینیستا در نیکاراگوئه، دولت ناگزیر شد که از آن دست بدارد. این مثال بخوبی نشان می دهد که چگونه افکار عمومی گاهی ابتکارات ریاست جمهوری در سیاست خارجیش را محدود می سازند، چون استمرار تفکر مصالحه جویانه نزد نخبگان سیاسی و عموم مردم پایدار است (نگاه کنید به ویتکف و مک کرومیک ۱۹۹۳). علاوه بر آن، طی دوره دوم ریاست جمهوری، ریگان موضع سازشکارانه تری نسبت به شوروی اتخاذ کرد، مشابه موضع سازشکارانی که او قبلا با شدت آنها را رد کرده بود. دولت همچنین از جهت گیری یکجانبه اش که سبب نگرانی درباره پایان بین المللی گرایی شده بود، عقب نشینی کرد، در عوض راه نجات را در چند جانبه گرایی یافت که از لحاظ تاریخی محور رسوم و طرز تفکر بین المللی گرایان بود.

جورج بوش با این عزم به کاخ سفید آمد که سیاستهای رقابت آمیزِ جنگ سرد با اتحاد شوروی را تدبیر و اداره کند. ولی با آنکه میخائیل گورباچف ابتکارات مصالحه جویانه را یکی پس از دیگری دنبال می کرد، رئیس جمهور بوش، اغلب خودش را در وضعیت ناجوری می دید که ناگزیر به دفاع از خود بود در برابر اتهاماتی مبنی بر اینکه جهت ترغیب و تقویت ابتکاراتی که رهبران شوروی شدیدا خواستارش بودند کاری نکرده است. بوش دست به سیاست "بیش از وضع موجود" زد، که نه رضایت طرفدارانش و نه منتقدانش را جلب کرد. تا زمان بحران کویت

بوش قادر به اعمال قدرت فائقه در امور امنیت ملی نبود، با اینکه او توانایی منحصر بفردی در آن زمینه داشت. همانطور که در فصول قبلی یادآور شد، رئیس جمهور در سخنرانی وضع اتحادیه[1] که در آستانه آغاز جنگ علیه عراق صورت گرفت به کرات از "قرن آینده آمریکا" سخن گفت، که در آن "حکومت قانون"، در یک "نظم نوین جهانی" تفوق خواهد داشت. بینش بوش سنت آرمانگرائی اخلاقی بود که مدتها در سیاست خارجی آمریکا حضورداشت، بخصوص از زمانیکه وودرو ویلسون در اوائل این قرن خواست "جهانی ایمن برای دمکراسی" را ایجاد کند. بهرحال، شگفت آنکه، با وجود وعدهٔ ایجاد یک نظم نوین جهانی بر مبنای آرمانگرائی، مساله چگونگی مقابله با رفتار تجاوزکارانه صدام حسین بار دیگر واقعگرایان (بین المللی گرایان ستیزه جو) و آرمانگرایان (بین المللی گرایان مصالحه کننده) را در برابر یکدیگر قرار داد. این شکاف دقیقا در بحث کنگره بین طرفداران کاربرد زور و آنهائیکه طرفدار تحریمها بودند مشخص بود، همانطوری که در نظرخواهی های افکار عمومی هم تبلور یافت.

آیا باید متوسل به زور شد یا تحریم، مساله ای بود که مباحثات دولت کلینتون را در باب بهترین نحوه واکنش نسبت به "قوم زدائی" ارتکابی توسط صربهای بسنی علیه همسایگان مسلمانشان در یوگوسلاوی سابق مشخص می ساخت. همانند بحث درباره عراق، تندروها و میانه روها در کنگره و در سایر جاها بسهولت قابل تشخیص بودند -- بخصوص بعد از آنکه جمهوریخواهان کنترل را بدست گرفتند. اگر چرخش جدیدی وجود دارد، بخاطر آن است که دمکراتها و لیبرالها – که قبلا جزو قویترین طرفداران بین المللی گرایی همکاری کننده بودند -- اینک جزو طرفداران مداخله هستند، در حالیکه جمهوریخواهان و محافظه کاران – که قبلا از جمله قویترین طرفداران بین المللی گرایی ستیزه جویانه بودند – اینک محتاط ترند. بدون تردید بیانگراین تغییرات، تصاحب کاخ سفید توسط دمکراتها است. ولی بهرحال تغییرات مذکور دلیل آن نیست که انشعابی مستمر در جامعه سیاسی آمریکا وجود نداشته باشد، درباره اینکه حضور و مداخله ایالات متحده در جهان باید کجا و چگونه باشد. از اینروی بین المللی گرایی می رود که دو چهره: یکی همکاری کننده، دیگری ستیزه جویانه داشته باشد.

"خلق و خوی" عمومی: ملی‌گرایانه و تسامح‌آمیز

ابراز واکنش مردم آمریکا – چه خوب و چه بد – نسبت به حوادث و اطلاعات سیاسی که بسوی آنها جریان می یابد در هیچ موردی مشهود تر از حمایتی نیست که در ایام بحرانها و دشواریها نسبت به رهبرانشان بعمل آورده اند.

---

[1] Stae of the Union Address

همانند شهروندان دیگر کشورها، آمریکائیها نیز احساسات ملی گرایانه را گرامی می دارند: آنها وفاداری و خدمت به کشور و ترویج فرهنگ و ارتقا، منافعش را در برابر ارزشها و منافع سایر کشورها ارج می گذارند. ملی گرایی گاهی متضمن باورِ قوم محوری است، یعنی ایالات متحده برتر از دیگران است یا باید به عنوان برتر (مورد شناسائی قرار گیرد)، و بنابراین باید مدلی باشد برای سایرین که مورد تقلید قرار گیرد.

اگرچه کسی احتجاج نمی‌کند که همه آمریکائیان همیشه در خصوص تمامی مسائل خارجی بنحوی ملی گرایانه فکر می‌کنند، معمولا آنان مسائل بین المللی را با توجه به خصوصیت وفاداری درون گروهی و رقابت برون گروهی در نظر می گیرند (روزنبرگ ۱۹۶۵). ناسیونالیسم در حد افراط، منتج می‌شود به دیدگاهی جهانی که دکترین، " کشور من، درست یا غلط" را می پذیرد. علاوه بر آن، از آنجا که شهروندان اغلب وفاداری به کشور را با وفاداری به رهبری کنونی معادل می گیرند، آنها بعضاً عشق به نمایندگان حکومت را با عشق به کشور و نمادهایش اشتباه می‌کنند: رئیس جمهور من، درست یا غلط، رئیس جمهور منست.

خلق و خوی ملی گرایانه عموم مردم تا حدودی از غریزهٔ ترس و خصومت نسبت به "چیزهای خارجی" سر چشمه می گیرد. سیاست بین المللی اغلب بصورت معضلی مبهم، سرّی، پیچیده و ناآشنا جلوه می کند – مجموعه نا موزون مشکلاتی که بهتر است به کارشناسانی واگذار گردد که ظاهرا "بهتر میدانند" (آنهائیکه کاملاً علاقمندند این ذهنیت را دائمی سازند) – و این یعنی، نظرات عمومی در قلمرو سیاست خارجی بویژه دربارهٔ مسائل حساس در اختیار کارشناسان جهت استفاده ماهرانه از آن قرار گیرد. مردم به محض احساس خطر می‌باشند آماده توسل به رهبری قوی جهت مقابله با عوامل متصوره تهدید هستند، تمایلی که سیاست گذاران دیرزمانی است که آنرا درک کرده اند. این فکر را هرمان گورینگِ نازی با قاطعیت ابراز داشت که "چه با فریاد و چه بدون فریاد، مردم را همیشه می‌توان گرد آورد تا خواسته رهبران را انجام دهند. آن کاری سهل است. همه آنچه باید انجام داد اینست که به آنها گفت که مورد حمله قرار دارند و باید صلح طلبان را بخاطر فقدان وطن پرستی مذموم بشمارند." جان فاستردالس عقیده مشابهی را ابراز داشت هنگامیکه نوشت: "سهل‌ترین و سریعترین داروی شفابخش نارضایتی های داخلی این است که وجود خطری از خارج را ترسیم کرد. از اینروی رهبران گروه آن را به مصلحت یافتند تا همیشه در میان اعضای گروه این احساس را زنده نگاهدارند که کشورشان در معرض خطر یکی یا دیگری از کشورها شریری است که وطن رامحاصره کر ده است."

احساسات ناسیونالیستی تجلی‌اش را در شیوه پاسخ آمریکائیان به ابتکارات سیاست

خارجـی رهبرانشـان مـی یابد، بخصوص در ایام بحران ها یا تهدیدات از خارج، که واکنش عمو مـی اصولا بسهولت برانگیخته می‌شود، روسای جمهوری مکررا گسترده ترین امکان آزادی عمل را درچنیـن شـرایطی بدسـت می‌آورند، زیرا مردم آمریکا نوعا از تصمیمات رهبرانشان حمایت و آنها را قبول می‌نمایند.

شـواهد مـربوط بـه رضـایت نظـرات عمومی از ابتکارات و حوادث هیجان انگیز سیاست خارجی، در ارزیابیهای اقدامات رؤسای جمهوری مشهود است. چنین حوادثی نوعا تاثیری مانند "تظاهـرات گـرد پـرچم[1]" را بوجـود مـی آورد کـه موجـب تـرویج و بالا رفتن محبوبیت رئیس جمهوری نزد عموم مردم است. مثال‌ها در این باره فراوان است:

- محبوبیـت بیل کلینتون نزد مردم آمریکا، درپی حمله موشکی کروزدرژوئن. ۱۹۹۳ بـه مقـر اطلاعـات امنیتـی عراق دربغداد یازده درصد بالا رفت و نه امتیاز بعد از اشغال هائیتی در سال بعد.
- محبوبیـت جورج بورش بعد از آغاز اقدام نظامی علیه عراق در ژانویه ۱۹۹۱ هیجده امتیاز بالارفت.
- در پی بمباران لیبی در آوریل ۱۹۸۶ تأیید از رونالد ریگان شش امتیاز روبه بالا گذاشت.
- محبوبیـت جیمـی کارتـر در پی توافقات کمپ دیوید راجع به خاورمیانه در سپتامبر۱۹۸۷ سیزده درجه صعود کرد.

چنیـن تغییراتـی در گسـتره وسـیع تحـولات سیاست خارجی منجمله جنگها، بحرانها، ابتکارات صلح، و کنفرانسهای سران- مشهود می‌باشد، که همه آنها بیانگر پاسخهای ملی گرایانه و موافقت آمیز مردم آمریکا است.

بهـر صـورت مـردم آمـریکا، قادر به تشخیص تفاوت نیز هستند. محبوبیت رونالد ریگان پـس از افشا گریهای ایران-کنترا در اواخر ۱۹۸۶ شانزده درصد تنزل یافت، بزرگترین افول ثبت شده توسط موسسه نظر سنجی گالوپ (سایر نظر سنجی ها حتی افول شدیدتری را ثبت کرد). درسـت بـرعکس ایـن امر، تجربه جان‌کندی بود، که تاییدش توسط عموم حقیقتا بعد از فاجعه خلـیج خوکها رو به اوج گذاشت (۸۳ درصد). هر دوی این وقایع متضمن اشتباه در قضاوت بود، ولـی شـیوه ای که هر یک از این روسای جمهور مساله را اداره کردند، بطور قابل ملاحظه ای بر ادراک و برداشـت مـردم از آنـان تاثیر گذاشت. (در ماجرای ایران – کنترا، نه فقط مردم آمریکا فـروش اسـلحه به ایران را تایید نکردند، آنها توضیح رئیس‌جمهور را درباره آنچه اتفاق افتاد نیز

[1] Rally-round-the-flay

نپذیرفتند و می‌پنداشتند که دولت در تدارک لاپوشانی آن شبیه به واقعه واترگیت است [اوستروم و سیمون ۱۹۸۹].) بحرانهای بین المللی از لحاظ تاثیرِ نوعی، بیشتر وقایع *تایید - تقویت* هستند، در حالیکه رسوائیهای سیاسی حوادث *تایید - تقلیل* می باشند (اوستروم و سیمون ۱۹۸۹).

سیاست پرستیژ

رؤسای جمهور درباره محبوبیتشان نزد مردم آمریکا حساسیت دارند زیرا این امر بر توانائی آنان برای انجام خط مشی و برنامه های در مقابله با دیگرانی که در روند سیاسی دخالت دارند، تاثیر می گذارد. ریچارد نوستاد[1](۱۹۸۰) اساس منطقی آن را چنین توضیح می‌دهد: "واشنگتنی هائی که وظیفه مواظبت از یک رئیس جمهور را بعهده دارند باید بیشتر از هر چیزی در فکر اعتبار حرفه ای اش باشند. آنها همچنین باید متوجه موقعیتش نزد مردم درخارج از واشنگتن بوده و میزان پرستیژ مردمی او را بسنجند. زیرا کسانی که موقعیت عمومی را منبع [نفوذ] رئیس جمهوری می دانند درباره آن دقت و مراقبت می نمایند." خلاصه اینکه، هرچه رئیس جمهور محبوبتر باشد، بیشتر امکان دارد که بتواند برنامه سیاسی اش را عملی سازد. این است اساس آنچه دنیس ام. سیمون[2] و چارلز. دبیلیو. اوستروم(۱۹۸۸) آن را "سیاست پرستیژ" نامید.

روسای جمهور همچنین در باب محبوبیتشان وسواس بخرج می دهند زیرا بر آزادی عمل سیاسی شان موثر است. شواهد حاکی است که هم سطح محبوبیت مطلق و هم نسبی، (اوستروم و جاب ۱۹۸۶، همچنین جیمز و اونال ۱۹۹۱)، درکاربرد سیاسی قوه قهریه به منظوری کمتر از جنگ توسط آمریکا در بعد از جنگ سرد مهم می‌باشد: هرچه محبوبیت روسای جمهور بیشتر باشد، آنها بیشتر از قید محدودیتهای داخلی "رها" می‌شوند تا آنچه را می‌خواهند در خارج از کشور انجام دهند (مقایسه شود با لیان و اونال ۱۹۹۳، میرنیک ۱۹۹۴). همانطور که یکی از اعضای کنگره درباره محبوبیت بوش بعد از تهاجم به پاناما اظهار نظر کرد، "اگر محبوبیت رئیس جمهور به میزان ۸۰ درصد باشد، فکر میکنم او می‌تواند آنچه را می‌خواهد انجام دهد".

رویدادهائی مانند "گردآمدن دور پرچم"، در خصوص تهاجم به پاناما، بطور قابل ملاحظه ای بر محبوبیت روسای جمهور تاثیر می گذارد. در واقع، یکی از محققان درباره

[1] Richard Neustadt
[2] Dennis M. simon

اقتدارریاست جمهوری (لووی a ۱۹۸۵) استدلال می کند که سیاست خارجی تنها حوزه ای است که روسای جمهور در اختیار دارند که به آنها امکان می دهد محبوبیتشان را زمانی که تصدی مقام را به عهده گرفتند، بهبود بخشند. وضعیت اقتصادی قویترین (از لحاظ داخلی) نشانه در میزان محبوبیت ریاست جمهوری است. وضعیت مذکور عامل اصلی آسیب در ریاست جمهوری بوش بود و سبب گردید که تلاشش برای انتخاب مجدد به شکست انجامد. معذلک هنوز، مردم آمریکا خواستار صلح و بهمان نسبت رفاه می باشند. از اینروی سیاست خارجی بعضاً عامل بسیار مهمی در فرسایش درازمدت حمایت و بهمان درجه بالا رفتن کوتاه مدت پشتیبانی محسوب می‌گردد که اغلب روسای جمهور آن را تجربه کرده اند. برای ترومن، جنگ کره عامل مهمی در از دست دادن قابل توجه اعتماد عمومی نسبت به رهبری اش بود، برای جانسون جنگ ویتنام و اغتشاشات در شهرها عوامل اساسی بودند، برای نیکسون، استمرار جنگ ویتنام و واتر گیت، و برای کارتر، ناتوانیش در کسب رهائی آمریکائیان به گروگان گرفته شده در ایران از عوامل اصلی بودند.

روند محبوبیت ریاست جمهوری در نمودار ۳-۸ توصیف می‌شود. روسای جمهور نوعا با "ماه عسلی" آغاز به کار می‌کنند – چند ماه نخستِ بعد از انتخابات، که طی آن روسای جمهور بطور نسبی در معرض انتقادات شدید عمومی نیستند– فقط برای اینکه در دراز مدت دریابند که محبوبیتشان رو به افول می گذارد. جالب توجه اینکه، سه رئیس جمهور اخیرِ کشور ماه عسلهای شیرینی را تجربه نکرده اند. در حقیقت، محبوبیت کلینتون تقریبا بهمان زودی که وی به کاخ سفید قدم گذاشت رو به افول گذاشت، شاید بخاطر اینکه وی موضوع جنجال برانگیز هم جنس بازان در ارتش را نخستین موضوع دستور کارش قرار داد. بهرصورت، رسانه های جمعی محبوبیت وی را تا اندازه ای تنزل دادند. در مدت هیجده ماه اولیه در پست ریاست جمهوری، قریب دو سوم ارزیابیهای تلویزیونی از کلینتون منفی بودند، در مقایسه با پوشش تلویزیونی متعادلی که بوش دریافت داشت. پوشش مطبوعاتی نیز بطور قابل ملاحظه ای کمتر مثبت بود نسبت به میزان تاییدی که کلینتون از توده های مردم کسب کرد که می گفتند ("آنها دوستان بیل نیستند: پوشش خبری تلویزیون از دولت کلینتون" ۱۹۹۴).

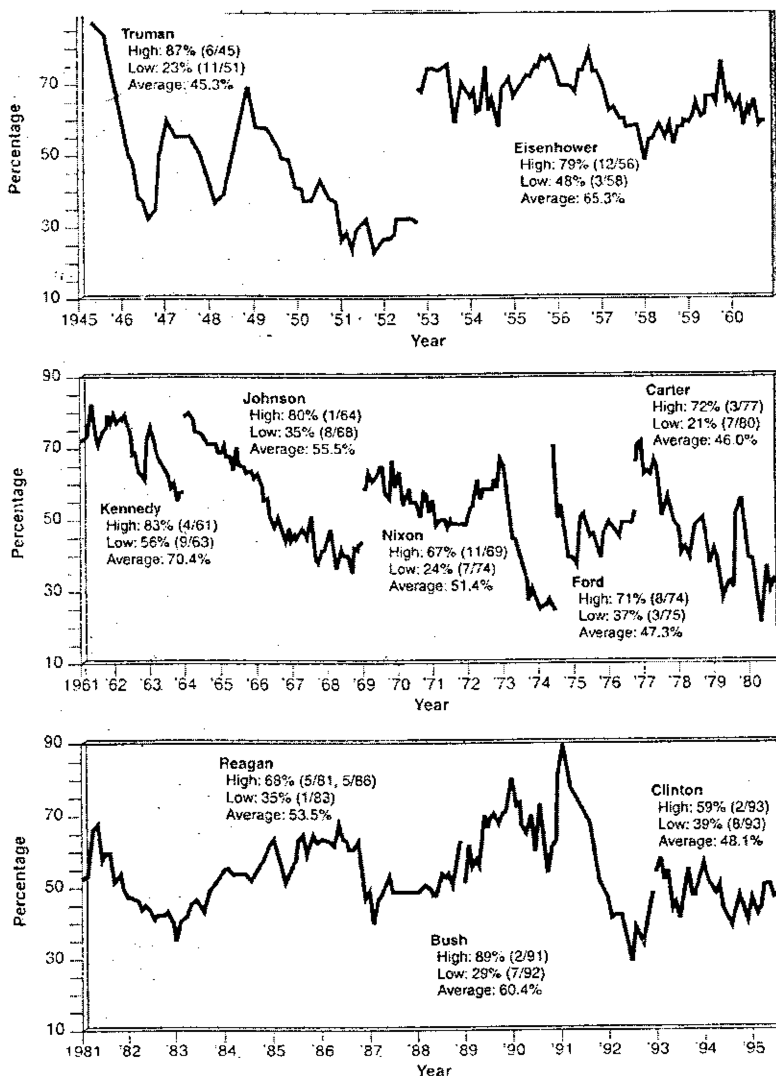
همانطور که متذکر گردید، رویدادهای خاص اغلب موجب فرسایش حمایت از ریاست جمهوری می‌شود، ولی این امر همچنین می‌تواند بواسطه نارضایتی رو به رشد عمومی و بی‌صبری نسبت به وعده های انجام نشده انتخاباتی تشدید گردد، یا شاید بواسطه این نقل معروف که "آشنایی و نزدیکی خواری را به بار می‌آورد"[یازده]. با هر تصمیم ریاست جمهوری ("یا عدم تصمیم")، اپوزیسیون شکل می‌گیرد یا بیشتر ابراز مخالفت می‌کند، کنگره شدیدا متوجه

علائق حوزه ای انتخاباتی است، و حمایت رئیس جمهور ظاهرا بتدریج اما مستمرا ناپدید می‌شود (نگاه کنید به پریس و هنکلی ۱۹۹۲). این روند حاکی از مشکلاتی است که اداره یک حکومت و مدیریت سیاست خارجی کشور دارد چنانچه بخواهد رضایت اکثریت آمریکائیان را کسب کند.

درباره رونالد ریگان و جورج بوش چه باید گفت؟ هر دو ذیحق به اظهار نظر ویژه ای هستند، – ریگان بخاطر آنکه نخستین رئیس جمهوری است از زمان دوایت آیزنهاور که دودوره ریاست جمهوری را طی کرد، بوش بخاطر آنکه در کوشش برای انتخاب مجدد شکست خورد در حالیکه از زمانی که نظر سنجی مدرن قریب نیم قرن قبل آغاز گردید، او بالاترین میزان تایید را که تا آن زمان به یک رئیس جمهوری داده شده بود بدست آورد.

محبوبیت ریگان افولی قابل پیش بینی را طی دوره نخست ریاست جمهوری طی کرد، حمایت عمومی در ژانویه ۱۹۸۳ به ۳۵ درصد فرو افتاد عمدتا بخاطر پس رفت وخیم اقتصادی که مشخصه بخش اعظم اوائل ریاستش بود. تحلیلگران سیاسی فورا به این پیش بینی مبادرت کردند که ریگان رئیس جمهوری یک دوره ای خواهد بود، ولی اقبالش تغییر یافت زیرا مسیر اقتصادی به عکس شد، و کمی بیش از یکسال بعد از آن ریگان بار دیگر از تایید اکثریت آمریکائیان بهره مند شد. مسائلی که در مورد سایر روسای جمهور تاثیری ناگوار و وخیم داشت بنظر رسید که به ریگان "نمی چسبد"، و این سبب شد که ریاست جمهوری ریگان را بعنوان یک "رئیس جمهور تفلنی" توصیف کنند، که منظور مصونیت از فشارهائی بود که پایه محبوبیت اسلافش را فرسوده بود. این معما که محبوبیت شخصی ریگان بیش از حدِ تایید عمومی بسیاری از سیاست ها و برنامه هایش است– مبیّن این بودکه جاذبه شخص خودش ویرا از مشکلاتی که مردم با سیاستهایش داشتند مجزا ساخته بود – این استعاره را تقویت کرد.

محبوبیت ریگان در دوره دوم نیز رو به بالا گذاشت، در آوریل ۱۹۸۶ در پی بمباران لیبی توسط ایالات متحده به بالاترین حدش رسید. ولی پس از آن به تدریج پایین افتاد موقعیکه در آخر آن سال موضوع معامله با ایران، اسلحه بجای گروگانها فاش گردید. در ماههای بعدی، محبوبیتِ "مرد جامه تفلنی" (اوستروم و سیمون ۱۹۸۹) بار دیگر بطور معجزه آسائی رو به بالا رفتن گذاشت تو گوئی اقبال سیاسی رئیس جمهور بار دیگر، برای دومین بار "متولد" شد، ولی ریگان هرگز میزان محبوبیت زیاد گذشته را بدست نیاورد که قبل از افشاگریهای ایران – کنترا و مشابهت واتر گیتی آن داشت. بهرحال، برخلاف نیکسون، او بواسطه رسوائی که در خفا جریان داشت نابود نگردید.



نمودار ۳-۸ تایید عمومی از اقدامات ریاست جمهوری، ۱۹۹۵ – ۱۹۴۵

تبصره: اطلاعات مندرج بصورت یک ماه در میان است با آغاز ژوئن ۱۹۴۵ و پایان در ژوئیه ۱۹۹۵. در ماههائی با چندین نظر سنجی، آخرین نظر سنجی مورد استفاده قرار گرفته است. در ماههائی که نظر سنجی صورت نگرفته شد اطلاعات تخمینی با استفاده از نظر سنجی ماه قبلی یا ماه بعدی

می‌باشد. پرانتزهای دارای ارقام نشان دهنده تعداد مساوی دوره های ماهانه است.

منبع: متخذ ار نمایه افکار گالوپ. اکتبر – نوامبر ۱۹۸۰، و شماره های گوناگون گزارش گالوپ و ماهنامه نظرسنجی گالوپ

بنابرایـن تا چه اندازه رونالد ریگان استثنائی بود؟ تا حدی که عموم اعتبار و شأن رئیس جمهـور را از دولـتش مجزا ساختند. رویهمرفته تجربه ریگان منحصر بفرد نبود، بهرحال، معلوم شـد کـه وضـع اقتصـادی در ایام دولتش عامل تعیین کننده قطعی محبوبیتش بود (اوستروم و سیمون ۱۹۸۹). با آنکه "نمایشات سیاسی" در شکل نطق کردن، سفرهای خارج، و حوادث بین المللـی تقویـت کنـنده تایـید عمومی بود، ولی پس از آن نیز، رسوائی ایران – کنترا شایستگی اسـتفاده تفلـن را فرسود. آنچه ریگان را از اسلافش متمایز می سازد اینست که وی توانست دو بار طی دو دوره ریاست جمهوری مانع از افول محبوبیت و مقبولیتش گردیده و آن را مجددا بنا کـند. وی همچنیـن طـی دوره تصـدی ریاست جمهوری با میزان بالاتری از تایید نسبت به هر رئـیس جمهـور دوران جـنگ سـرد برخوردار بود، ولی هنگام ترک کاخ مانند همه آنان از تایید کمتری بهره مند شد تا زمانی که وارد آن گردید.

تجـربه جورج بوش مشابه اسلافش بود که طی آن وضع[ناگوار] اقتصادی علیه وی بکار افـتاد و نهایـتا موجب شکستش توسط بیل کلینتون در ۱۹۹۲ گردید. مساله شگفت اینست که چـرا بـوش نتوانسـت از سـطح محبوبیت بالا و فوق العاده اش – ۸۹ درصد بر طبق نظر سنجی گـالوپ در مـارس ۱۹۹۱ – بـه سود تداوم حیات سیاسی اش استفاده کند –قرائن حاکی از آن است که:

نخسـت، محبوبیـت بـوش، بـیش از هـر یک از اسلافش در طی دوره های قابل مقایسه تصدی اش جزر و مد گسترده ای را متجلی ساخت.

> جائـیکه نظـر سنجی‌ها دربـــاره ریگان تغییری بیش از پنج درصد امتیاز را تنها دو بار [طـی مـدت سـی و شش ماه نخست در تصدی ریاست جمهوری] نشان داد، محبوبیت بوش در همیــن مـدت سـیزده بار تغییر یافت، در این نوع نوسان، از همه رؤسای جمهوری جدید سرآمد بـود. مـیزان تأیـید از بـوش بـا حملـه بـه پاناما در ژانویه ۱۹۹۰ بالا رفت، ماه بعد پایین افتاد، و سـپس پاییـن‌تـر رفـت. این میزان مجددا بخاطر کنفرانس با گورباچف صعود کرد، ماه بعد رو به سراشـیبی گذاشت. سپس با بحران خلیج فارس به بالا جهید، طی مبارزه در کنگره برای بودجه سـقوط کرد، و طی جنگ خلیج فارس رو به اوج گذاشت. بدنبال پیروزی خلیج فارس، آراء مردم بـار دیگـر پاییـن افتاد تا ژانویه ۱۹۹۲ درجه محبوبیت بوش پایین‌تر از همه روسای جمهور بجز ترومـن و جانسـون بـود زمانـی کـه وارد مبارزه انتخاباتی سال شدند. (بریس و هینکلی[1] ۱۹۹۳، ۵۰۱).

---

[1] Brace & Hinckley

تا این زمان وضع اقتصادی آغاز به تخریب پایه ریاست جمهوری بوش کرد.

دوم، میزان تایید فوق العاده بالا – اگرچه با نوسانات شدید همراه بود – برای او مداومت نداشت، زیرا "کمتر به جورج بوش بعنوان یک فرد وابسته بود بلکه بیشتر به مجموعه ای از حوادث مرتبط بود" (بریس و هینکلی ۱۹۹۳). اغلب این حوادث نیز رویدادهای بین المللی بودند. شامل تهاجم به پاناما، بحران بر سر کویت، جنگ خلیج فارس، سقوط دیوار برلین و اضمحلال کمونیسم در اروپای شرقی، و پایان قریب الوقوع جنگ سرد. کاخ سفید در مورد هر یک از این تحولات نقش سیاسی قابل ملاحظه ای ایفا کرد، ولی توجهی اندک به سیاست اقتصادی داخلی معطوف داشت. از اینروی بنظر می رسید که محبوبیت بوش تقریبا بطور کلی با رویدادهای بین المللی استمرار داشت، مسائلی که در مقایسه با امور داخلی حائز برجستگی کمی بود (ادواردز، میچل ولش ۱۹۹۵). این امر محبوبیت او را بی ثبات و به میزان زیادی مهیای تاثیر مخرب کرد. دانشمندان علوم سیاسی پل بریس و باربارا هینکلی (۱۹۹۳) استدلال می‌کنند که "تایید وی از جانب عموم در حدی بالا، به خاطر یک رشته حوادث هیجان آور، و به نحوی غیر طبیعی بود، هر حادثه دیگر و هر اقدام رئیس جمهوری می‌توانست آرا، مردم را به پایین کشاند" بطور خلاصه آنکه، میزان تایید از بوش توسط مردم آمریکا نه تنها بالاتر از سایر روسای جمهور نبود، بلکه این تایید همچنین نسبت به شکست ها آسیب پذیر بود.

ماه عسل بیل کلینتون طولانی نبود و از تایید کمتری نسبت به برخی از اسلافش برخوردار گشت – شاید انعکاسی از پایگاه انتخاباتی نسبتا ضعیفش بود. بهرحال، به طرق دیگر، تجربه وی طی نخستین سال تصدی مقام، مشابه اسلافش بود – در اوائل تابستان اختلافات دو حزب بر سر برنامه اقتصادی و پیشنهاد افزایشهای مالیاتی و تداوم نگرانی درباره وضع اقتصادی شدت گرفت و بیشتر باعث فرسایش میزان تاییدش گردید، که کمتر از پنج ماه بعد از تصدی کارش به زیر ۴۰ درصد فرو افتاد. همانطور که یادآور شد، مردم آمریکا به طرفداری از رئیس جمهورشان در پی حمله هوائی علیه عراق در اواخر ژوئن ۱۹۹۳ پرداختند، ولی این امر تاثیر پایدار ی نداشت، زیرا نگرانی آمریکائیان درباره اشتغال، بیکاری، و امور اقتصادی توجهشان را در نبود حوادث فزاینده یا کاهنده تایید می‌توانست تحت نفوذ قرار دهد. برخی توفیقات مهم در خصوص وضع قوانین، بخصوص تصویب نفتا، محبوبیت کلینتون را در پائیز آن سال نمایان ساخت. هنگامیکه وی قدم به سال دوم دوره ریاست جمهوریش نهاد اقتصاد رو به بهبود نیز کمک کرد که کلینتون زیانهای اولیه در میزان محبوبیت را رفع نماید، ولی اثرِ رسوائی داخلی – وایت واتر –دولتش را آسوده نگذاشت. بهرصورت، شگفت اینکه حتی با وجود اینکه در تمامی سال دوم تصدی اش اقتصاد رو به بهبود می رفت کلینتون از منافع آن برخوردار نگردید –

شاید بخاطر اینکه، نزد بسیاری آمریکائیان، این بهبود به صورت "رشد بدون شغل" بنظر می‌رسید (پیانین ۱۹۹۴)[دوازده]. سپس، در پی توفیقات جمهوریخواهان در انتخابات کنگره، بیشتر توجه ملت ظاهرا از سوی رئیس جمهور به جانب کنگره معطوف گردید، که برخی از بالاترین میزانهای محبوبیت سازمانی را در طول سالها کسب کرده بود.

افکار عمومی و سیاست خارجی: یک الحاقیه

بحث گذشته می‌تواند در چندین جهت توسعه یابد. اینجا ما چند نقطه نظر دیگر را اضافه می کنیم، که مربوط می‌شود به اعتماد آمریکائیان به نهادهای سیاسی، اجزاء مرکبه مفهوم "افکار عمومی"، و جمعیت شناختیِ سیاسی و اجتماعی که باورها و نظرات سیاست خارجی را با هم مرتبط می‌سازد.

اعتماد به رهبران و نهادهای سیاسی

اعتمادی که آمریکائیان به نهادهای سیاسی، اقتصادی و اجتماعیشان دارند دقیقا با سایر تحولات در نظرات عمومی، توصیف شده در فوق مرتبط است – جیمی کارتر اجزاء مرکبه علائم تغییر در "آوای عمومی"را طی یک سخنرانی به عموم ملت بصورتی هیجان آور توصیف کرد، وی سخن از "تهدیدی بنیادی نسبت به دمکراسی آمریکائی" بمیان آورد. وی این تهدید را "بحران اعتماد" نامید که در "عدم احترام رو به افزایش به حکومت، به کلیسا و به مدارس، رسانه‌های جمعی خبری و سایر نهادها" انعکاس دارد. در این روند از جمله احساس و تایید مفید بودن و سودمندی سیاسی نزد آمریکائیان رو به تنزل گذاشته واحساس عمومی یاس، از خود بیگانگی و عدم اختیار درباره آینده مشهود است. آمریکائیانی که زمانی ظاهرا ناآزموده و خام، ساده اندیش، و وطن پرست معتصب (میهن پرست افراطی) بودند، اینک بنظر می رسد که آگاهی بیشتری درباره مسائل سیاست خارجی داشته و نسبت بدان سو، ظن دارند.

انتشار عمومی نیمی از حقایق درباره مداخله و حضور آمریکا در ویتنام، و افشاگریها درباره آنچه بنام امنیت ملی توسط کارکنان ریاست جمهوری، سازمانهای نظامی و آژانسهای اطلاعاتی انجام گرفته بود،به تشدید بدبینی و شکاکیت آمریکائیان انجامید -- که بخصوص این امر طی جنگ ویتنام و بعد از آن بسیار آشکار بود. رونالد ریگان در اعاده اعتماد عمومی به رهبران سیاسی (ولی نه به نهادهای اجتماعی بطور کلی) کمک کرد. بهرحال به این اعتماد ضربه شدید دیگری با افشا، ماجرای ایران – کنترا وارد آمد (لیپست و اشنایدر ۱۹۸۷، نگاه کنید همچنین به کریگ ۱۹۹۳، سوسمان ۱۹۸۸)، که بار دیگر نگرانی در خصوص سو، استفاده از قدرت را به بهانه امنیت ملی مطرح ساخت.پرسشها و تردیدها درباره اینکه آیا جورج بوش

درباره نقشش در ماجرای ایران- کنترا کاملا صادق بود، تا پایان ریاست جمهوری ازوی دست برنداشت- بخصوص موقعیکه او و وزیر سابق دفاع کاسپارواین برگر و دیگر مقامات اصلی ایران – کنترا را بخاطر هر گونه اقدام نادرست مورد بخشودگی قرار داد. ارتش یکی از نهادهایی است که از اعاده اعتماد عمومی در اغلب سالهای اخیر برخوردار گردیده است- که این امر بخاطر توفیقش درجنگ فارس قابل درک است.کنگره، همانطور که مذکور افتاد، نهاد دیگری است که مورد اعتماد عمومی است اگر چه "اعتبار پایدارش" هنوز باید مورد آزمایش قرار گیرد.

هرم افکار عمومی

جامعه آمریکائی ساختاری همانند یک هرم دارد، که بخش خیلی کوچکی از *منتقدان سیاسی*[1] (مردمی که درباره سیاست خارجی مطلعند و به سیاست گذاران دسترسی دارند) و سیاست گذاران در بالای هرم قرار دارند، در پی آن ترکیب گسترده تری است از مردم *ذیعلاقه*[2] (آنهائیکه درباره سیاست خارجی مطلع می باشند ولی ضرورتا دسترسی به سیاست گذاران ندارند)، و سپس انبوه جمعیت که "توده عام[3]" را تشکیل میدهند. این هرم سه طبقه رویهمرفته مفهوم "افکار عمومی" است. در حالیکه برآوردها در خصوص توزیع آمریکائیان در این سه گروه متفاوت است، بسیاری معتقدند که نخبگان کمتر از ۲ درصد جمعیت می باشند، مردم ذیعلاقه بین ۵ تا ۱۰ درصد می باشند، و بقیه بنا به تعریف، توده عام می‌باشند.

یکی از ظریفترین تمایزات در طرز فکر عمومی، بین "نخبگان" از یک طرف و توده عام از طرف دیگر، روی می دهد. در اینجا شواهد غیر قابل تردیدی وجود دارد: نخبگان – تصمیم گیرندگان، منتقدان سیاسی و رهبران فکری- بطور معینی بیشتر حامی مداخله فعال در جهان هستند تا توده عام. آنها مخالف حمایت‌طلبی اقتصادی بوده و حامی اصول تجارت آزاد و ارکان اساسی بین المللی گرایی بعد از جنگ بوده، و متمایل به اتخاذ سمت گیری بیشتر مداخله جویانه نسبت به امور جهانی هستند تا توده مردم آمریکائی.

نمودار ۲-۸ تفاوت بین نخبگان و توده ها را درباره دامنه ای از مسائل سیاست خارجی نشان می دهد، که راجع به آن نمونه هایی از عموم آمریکائیان و دیگران در مشاغل رهبری در ۱۹۹۳و ۱۹۹۴ مورد سئوال قرار گرفتند. قابل ذکر است که بخصوص رهبران سیاسی بطور مشخصی، بیشتر حامی فعالیت جهانی ایالات‌متحده هستند تا عموم مردم و اینکه آنها به امنیت دسته جمعی وتقلیل مخارج نظامی اهمیت می دهند ولی همچنین بیشتر از توده عموم

---
[1] Policy influentials
[2] Attentive Public
[3] Mass Public

آمریکائی نسبت به مداخله نظامی در وضعیتهای منازعه سنتی علاقمند می‌باشند. به نحو مشابهی، نخبگان به احتمال زیاد، توفیق روسیه در تجربه دمکراتیک را به عنوان اولویت درجه اول سیاست خارجی ایالات متحده می‌دانند تا توده های مردم آمریکا. امّا آنها به موضوع "بیرون راندن صدام حسین از عراق" اهمیت اندکی می‌دهند. از طرف دیگر، توده مردم اهمیت و برجستگی زیادتری مشخصا به هدف حفظ و حمایت از مشاغل کارگران آمریکایی می دهند تا آنچه گروه رهبری قائل می‌شود.

علیرغم این تفاوتها در مسائل خاص سیاست خارجی، رهبران آمریکائی و توده مردم مشترکات زیادی دارند. نخبگان و توده ها درباره این مساله که چگونه ایالات متحده باید در امور جهانی فعال باشد با هم تفاوت نظر دارند. همانطور که طرز تفکرات درباره سیاست خارجی بین دو طیفِ باورهای همکاری کننده و ستیزه‌جویانه نوسان دارد، در مورد رهبران نیز این تفاوتها پیرامون فعال‌گرایی جهانی صادق است. از اینروی ترجیحات نخبه و توده در مسائل خاص واگرائی دارد، ولی درباره بین المللی گرایی همکاری کننده و ستیزه‌جویانه بعنوان سمت گیریهای ثانوی نسبت به مقاصد و وسایل سیاست خارجی آمریکا همگرایی دارد.

نمودار۲-۸ تفاوتها در زمینه سیاست خارجی از منظر رهبران آمریکا و توده مردم آمریکا ۱۹۹۳

(درصدها)

	رهبران	عموم	شکاف
نقش جهانی آمریکا			
ایالات متحده باید در نقش رهبری سهمی را بعهده گیرد ولی همچنین فعال ترین و مثبت ترین در میان کشورهای برجسته باشد.	۶۲	۲۷	۳۵
امنیت جمعی			
ایالات‌متحده باید قوای نظامی را تحت فرماندهی ملل متحد قرار دهد نه اینکه آنها را تحت فرماندهی افسران ایالات متحده بگذارد.	۷۴	۲۹	۴۵
مخارج نظامی			
مخارج نظامی باید کاسته شود	۶۳	۳۷	۲۶
خطرات نسبت به امنیت جهانی			
رشد جمعیت خطرناک ترین است	۲۱	۱۰	۱۱

ناسیونالیسم و نفرت قومی خطرناکترین می‌باشند	۳۵	۲۵	۱۰
تعصب مذهبی خطرناکترین است	۱۲	۱۰	۲
منازعات تجاری بین المللی خطرناکترینند	۵	۷	-۲
کاربرد نیروی نظامی			
استفاده از سربازان مطلوب است اگر:			
کره شمالی به کره جنوبی حمله کند	۸۴	۴۵	۳۹
عراق به عربستان سعودی حمله کند	۸۶	۵۸	۲۸
قوای عرب به اسرائیل حمله کنند	۷۴	۵۰	۲۴
روسیه به لهستان حمله کند	۶۱	۳۹	۲۲
کوبائیها برای سرنگون کردن کاسترو اقدام کنند	۱۹	۵۰	-۳۱
اهداف دوربرد سیاست خارجی بعنوان اولویتهای بالا			
جلوگیری از گسترش سلاحهای تخریب جمعی	۸۴	۷۰	۱۴
ترویج و دفاع از حقوق بشر در خارج	۲۸	۲۲	۶
کمک به بهبود سطح زندگی در کشورهای در حال رشد	۲۳	۱۹	۴
ترویج دمکراسی در سایر کشورها	۲۱	۲۳	-۲
تقویت سازمان ملل متحد	۳۷	۴۲	-۵
بهبود محیط زیست جهانی	۴۵	۵۷	-۱۲
حمایت از مشاغل کارگران آمریکائی	۳۷	۸۵	-۴۸
اهداف خاص سیاست خارجی بعنوان اولویت درجه اول			
تضمین توفیق دمکراسی در روسیه و دولتهای شوروی سابق	۵۱	۲۴	۲۷
تقویت اقتصاد داخلی به منظور بهبود وضعیت بین المللی ایالات متحده	۸۶	۷۳	۱۳
فراهم آوردن فیصله دائمی بین اعراب و اسرائیل	۴۷	۳۴	۱۳
مقابله با خط نظامیگری کره شمالی	۲۴	۲۲	۲
مدیریت بهتر اختلاف تجاری و اقتصادی با ژاپن	۴۹	۴۹	
متوقف ساختن سیل مهاجران غیرقانونی به داخل کشور	۲۹	۶۶	-۳۷
بیرون راندن صدام حسین از عراق	۱۴	۵۵	-۴۱

* *رهبران منهای عموم. همه درصدها مبتنی است بر آنهائیکه صاحب نظری بودند.*

منبع: اطلاعات در خصوص استفاده از قوای نظامی در خارج از جان ای. ریلی (ویراستار.)، افکار عمومی آمریکا و سیاست خارجی ایالات متحده ۱۹۹۵ (شیکاگو: شورای روابط خارجی شیکاگو، ۱۹۹۵)، ص ۳۹. همه داده های دیگر برگرفته شده است از تایمز می رور سنتر برای مردم و مطبوعات، *جایگاه آمریکا در جهان: بررسی نظرات*

افکار عمومی رهبران و عامه آمریکائیان درباره امور بین المللی، آندرو کوهات، مدیر، نوامبر ۱۹۹۳.

مشابهت ها و تفاوتها بین مسائل خاص و عمومی، خودشان را در این شیوه منعکس می سازند: نخبگان مصراً هواخواه ارزشهای بین‌المللی گرایانه و مصالحه‌جویانه به نسبت بیشتری از توده عموم مـی باشند. توده عام، از جانب دیگر، احتمال بیشتری دارد که به ارزشهای افراطی اعتقاد داشته باشد. (هالستی وروزنو، ۱۹۹۰، هالستی و روزنو، ۱۹۹۳، ویتکوف، ۱۹۹۰، ویتکوف ۱۹۹۴). از اینروی ساختار نظرات نخبگان و توده مشابه است، حتی، با وجودیکه اولویتهای خاص سیاسی شان متفاوت می‌باشد.

ارتباط سیاسی و جمعیت شناختی اجتماعی با نظرات سیاست خارجی

وجود دو حزب سیاسی و بخصوص ایدئولوژی سیاسی (محافظه کار در برابر لیبرال)، دو اصطلاح مهم مرتبط با باورهای سیاست خارجی می باشند. همانطور که قبلا یادآور شد، محافظه کاران به احتمال زیادتر تندرو می‌باشند در حالیکه لیبرالها تمایل به مصالحه طلبی دارند. علاوه بر این تفاوتها، نظرات عمومی در مسائل خاص سیاست خارجی اغلب بواسطه عواملی مانند سن، سطح تحصیلی، جنس، درآمد، شغل، زمینه نژادی، هویت مذهبی، و تعلق به منطقه ای از کشور، مختلف می باشند (نگاه کنید برای مثال به، ویل کوکس، فرارا و آلسوپ ۱۹۹۳). برای سیاست گذاران، آگاهی از این متغیرها از لحاظ سیاسی حائز اهمیت است، زیرا به آنها امکان می دهد که برخی از گروهها را طرفداری نمایند در حالیکه در مورد سایرین غفلت ورزند.

درآمد، شغل، و تحصیل نوعا در تمیز عموم ذیعلاقه از توده عامه مهم است. مردمی که در گروههای با درآمد بالاتر، در مشاغل حرفه ای، و با تحصیلات بیشتر می باشند نوعا بهتر درباره روابط بین المللی آگاهی دارند تا همتایانشان در گروههای اجتماعی دیگر. آنطور که قبلا متذکر گردید، اینها مردمی هستند که غالبا از سیاست خارجی مورد نظر رهبران طرفداری می‌کنند. در ماه مه ۱۹۹۳، مثلا، موسسه نظرسنجی گالوپ دریافت که، با حد فاصلی از ۵۵ تا ۳۶ درصد، اغلب آمریکائیان مخالف حمله هوائی علیه بُسنی بودند – یک گزینه سیاسی که در آن زمان تحت بررسی فعالانه دولت کلینتون بود. بهرحال در میان آنهائی که حوادث آنجا را "دقیقا دنبال می کردند" موازنه عقاید تقریبا برعکس بود، ۵۴ درصد مردم "مطلع" موافق اقدام و ۴۲ درصد مخالف آن بودند (*ماهنامه نظر سنجی گالوپ ۱۱ مه ۱۹۹۳*). بهمین صورت، در اواخر ۱۹۹۴ تنها ۴۲ درصد توده عام از توسعه ناتو به اروپای شرقی حمایت کردند – یکی از اصول محوری برنامه **مشارکت برای صلح** دولت کلینتون – ولی این پیشنهاد از حمایت ۵۵ درصد

آنهائی برخوردار گردید که دقیقا اخبار راجع به روابط خارجی ایالات متحده را دنبال می کردند (مبتنی بر ارزیابی موسسه نظرسنجی گالوپ برای شورای روابط خارجی شیکاگو).

تفاوت نظرات درباره مسائل سیاست خارجی با توجه به جنس افراد، بخصوص در امور مربوط به استفاده از زور، از جمله مواردی است که با طرز فکر درباره سیاست خارجی مرتبط می‌باشد که توجه بسیاری را در سالهای اخیر بخود جلب کرده است. تفاوت جنسی برای نخستین بار در انتخابات ۱۹۸۰ آشکار گردید، هنگامیکه معلوم شد که رونالد ریگان مشخصاً از حمایت کمتری از جانب رای دهندگان اناث برخوردار بود تا ذکور. این تفاوت نظرات، که چهار سال بعد مجددا تکرار گردید، ظاهراً مربوط به ترس زیادتری در میان زنان پیرامون سخنان ستیزه جویانه ریگان در باب سیاست خارجی و نگرانیها درباره توانائیش به تدبیر مخاطرات جنگ بود (فرانکویچ ۱۹۸۲)^(سیزده)

شواهدی از مراحل اولیه مبارزات انتخاباتی ریاست جمهوری در ۱۹۸۸ دلالت داشت که بوش از ریگان عدم اعتماد زنان را به میراث برده بود، ولی در زمان انتخابات در نوامبر ۱۹۸۸ تفاوتهای جنسی بطور عمده ای ناپدید گردید. (فرح و کلین ۱۹۸۹، تیلور ۱۹۸۸، مقایسه کنید با بندنیا و لیک[1] ۱۹۹۵). با آغاز بحران و جنگ در خلیج فارس، بهرحال، تفاوت نظرات میان مردان و زنان درباره مساله استفاده از زور بار دیگر آشکار گردید. در اوت ۱۹۹۰ ارزیابی رسانه های جمعی توسط گروه تحقیق ارزیابی ICR روشن ساخت، برای مثال، که ۷۹ درصد پاسخ دهندگان ذکور از اعزام سربازان ایالات متحده جهت دفاع از عربستان سعودی در برابر حمله احتمالی عراق حمایت می‌کنند، ولی فقط ۵۱ درصد اناث چنین خواهند کرد. پنج ماه بعد، چون مهلت تعیین شده سازمان ملل متحد برای عقب نشینی عراق از کویت بسر می رسید، ICR پرسید که آیا ایالات متحده باید در صورت عدم التزام عراق به جنگ بپردازد. پاسخ ۵۱ درصد زنان آری بود، در مقایسه با ۷۴ درصد مردان. زنان همچنین احتمالاً کمتر از مردان شیوه اداره بحران در کویت توسط بوش را تایید می‌کردند. اینکه آیا این تفاوتها تاثیری بر انتخابات ریاست جمهوری ۱۹۹۲ داشت موضوعی بسیار مشکل است، بهرحال، چنانکه نظرسنجی‌ها نشان داد تقریبا تفاوتی در نسبت مردان و زنان که بوش را بر دیگر نامزدها ترجیح می‌دادند نبود (بیندینا و لیک ۱۹۹۵، ۳۷۷). معذلک واضح است که در انتخابات بیل کلینتون، موضوعات مبتنی بر جنس حساسیت داشت، چون وی مبارزه انتخاباتیش را با این وعده که ترکیب دولتش به گونه‌ای خواهد بود که "مانند جامعه آمریکائی بنظر رسد" گرمی بخشید، و از لحاظ مقایسه‌ای تعداد زیادی از زنان به وی رای دادند تا به بوش یا پرو Perot (زنان مجرد که

---

[1] Farah, Klein, Taylor, Bendyna & Lake

"اغلب بر این باور بودند که از سیاستهای ریگان و بوش زیان دیده بودند" بویژه امکان داشت که به کلینتون رای دهند. [آبرامسون، الدریچ، و رود ۱۹۹۴]). دو سال بعدتر مردان سفید پوست بنحوی غالب به نامزدهای جمهوریخواهان برای کنگره رای دادند، که به تامین اکثریت جدید جمهوریخواهان کمک نمود.

اختلاف نسلها نیز شایسته ملاحظه و بررسی است. قبلا، در تفسیر راجع به تاثیر ویتنام، تعارض بین نسل مونیخ و نسل ویتنام ترسیم گردید. مبارزه انتخاباتی بین جورج بوش، یک سرباز قدیمی جنگ جهانی دوم، و بیل کلینتون یک مخالف جنگ ویتنام، اختلاف نسلها را بصورت نمادین متجلی ساخت که در محافل سیاست گذاری آمریکا بوقوع می پیوست. این تعارض تبعات بالقوه مهمی برای تفکر سیاست خارجی بوجود خواهد آورد که نسل بعدی سیاست گذاران را ممکن است به مقام قدرت بیاورد. (نگاه کنید به هالستی و روزنو ۱۹۸۰، ۱۹۸۴). فرانک ال. کلینگ برگ[1](۱۹۹۰، ۱۹۸۳) اظهار می‌دارد که نوسانات دوره ای بین فعال گرایی جهانی و کناره گیری در تاریخ دیپلماتیک آمریکا تا اندازه زیادی ماهیت نسلی دارند، که تغییر بین هر یک از حالات طی هر بیست و پنج تا سی سال کاملا مستقل از نارضایتی عمومی با تجارب خاصی (مانند ویتنام یا مداخله بشر دوستانه) روی می دهد. اگرچه شواهد و قرائن تفصیلی که این فرضیه تفاوت نسلها را تایید کند غیر مستحکم است، تاریخ طولانی نوسانات بین درون گرایی و برون گرایی که توسط کلینگ برگ و سایرین تعریف گردید پیش بینی می کند که تاثیرات نسلی ممکن است بویژه مهم باشد چون ایالات متحده به سالهای آخر ۱۹۹۰ و بعد از آن می نگرد.

تاثیر افکار عمومی بر سیاست خارجی آمریکا؟

توصیف مذکور راجع خصوصیات افکار عمومی آمریکا پاسخی محدود و جزئی را به مساله عقیده – سیاست می دهد: فرضیه ترسیم شده از تئوری دمکراتیک که سیاست خارجی صرفا انعکاسی از باورها و ترجیحات عمومی است، خود نیز خام و ساده انگارانه است. افکار عمومی اغلب بعنوان عاملی نامطلع، بی علاقه، راضی و ساکت، بی تفاوت، و قابل کنترل توصیف می‌شود، ولی مشخص شد که می‌تواند مقاوم در برابر فشارها، با ثبات، و قابل آموزش باشد. نتیجتاً افکار عمومی نه رهنمونی روشن و نه قاطع برای سیاست گذاری است، "جهت اطمینان، نتایج نظرسنجی های افکار عمومی معمولا بطور کافی روشن است که مقامات دولتی بتوانند *ادعا* کنند که مشی و رفتارشان منطبق با اراده عمومی است، اما چنین ادعائی کیفیاتی را در

[1] Frank L. Klingloerg

یک فکر عمومی در نظر می گیرد که مبنای تجربی ندارد" (وایس برگ ۱۹۷۶).

نخبگان سیاست گذار بجای اینکه افکار عمومی را بعنوان رهنمونی جهت تنظیم سیاست بکار گیرند، محتمل است که گزینه هایشان را مبتنی بر سایر ملاحظات نمایند. از این روی نخبگان اغلب نقش مناسب خود را بعنوان رهبری کننده تا پیروی کننده تعریف می نمایند. بار دیگر مفید است که از مشاور سابق کندی تئودور سورنس (۱۹۶۳) نقل قول کرد، که این موضوع را به این عبارت بیان کرد: "هیچ رئیس جمهوری ملزم نیست که تسلیم خواسته های افکار عمومی‌شود... او مسئولیت دارد که در عین احترام به افکار عمومی آن را هدایت کند – یعنی آن را شکل دهد، آگاه سازد، جلب کند، و موافقتش را بدست آورد. افکار عمومی می‌تواند هم شمشیرش باشد و هم قطب نمایش."

این اندیشه که سیاست گذاران به افکار عمومی بعنوان امری می نگرند که باید آن را شکل داد نه اینکه از آن پیروی کرد، وقتی قابل درک است که گرایش عمومی در تسلیم به تصمیمات حکومتی را بیاد آوریم. رغبت به پذیرش گزینه های رهبران و نه بسیج شدن جهت تغییر آنها، سبب بحداقل رسیدن تاثیری می‌شود که عموم مردم می‌توانند بر سیاست خارجی اعمال نمایند.

کنش پذیری حکومت نسبت به ترجیحات عمومی بخاطر انفعال پذیری معمول عموم مردم، کمتر می‌گردد. نتیجه حاصله آنکه عموم آمریکائیان بدون آنکه اعمال قدرت نمایند، مشارکت خواهند کرد (مثلا از طریق انتخابات).

چنین نتیجه گیری ای یقینا مستلزم شرایط و کیفیاتی است. بجای این سئوال که آیا یک رابطه علت و معلولی بین افکار عمومی و مضمون سیاست خارجی وجود دارد، مناسبتر خواهد بود که در خصوص عملکرد نظرات عمومی در خود روند سیاست خارجی به جستجو پرداخت.

افکار عمومی بعنوان مانعی برابر نوآوری سیاست خارجی

یکی از دلایلی که نشان داد سیاست خارجی آمریکا نسبت به تغییر در دوران جنگ سرد و از آن هنگام به بعد مقاومت می کند اینست که صرف تصورات عمومی از سیاست بین المللی نسبت به تغییر مقاوم می‌باشد. همانطور که ما قبلا خاطر نشان کردیم، باورهای بنیادی راجع به روابط خارجی نوعاً انطعاف ناپذیرند:

> به نظر می رسد که تقریبا هیچ چیز در جهان قادر به تغییر تصورات ۴۰ درصد مردم در اغلب کشورها حتی طی یک یا دو دهه نیست. ترکیبی از حوادث که سبب تغییر در تصورات، برداشتها و نظرات حتی بقیه ۵۰ یا ۶۰ درصد مردم می‌گردد خیلی بندرت حاصل

می‌آید. و این موارد نادر مستلزم ترکیب و تقویت متقابل وقایع متعدد همراه با حوادث غیر عادی و کوشش‌های اساسی دولت و بهمچنین فقدان فشارهای متضاد می‌باشد (دویچ و مریت ۱۹۶۵، ۱۸۳)

بنابراین افکار عمومی بمثابه ترمزی در تغییر سیاسی عمل می کند، نه به سبب متوقف ساختن نوآوری بلکه با محدود ساختن اصلاحات، بخاطر ذهنیت سیاست گذاران از انعطاف ناپذیری و غیر قابل پیش بینی بودن افکار عمومی.

تاثیر محدود کننده "عارضه ویتنام[1]" – یا آنچه "فرمان نخست ملی[2]" خوانده می‌شود، یعنی، "ویتنام دیگری نباید باشد" (سوسمن ۱۹۸۸) – این روند را مشخص می‌نماید. اگر تصمیم‌گیرندگان فکر کنند که صدای مردم برخی اقدامات را مجاز نمی داند و بترسند از اینکه عموم مردم ممکن است علیه ابداعات آنها بسیج شوند، در اینصورت انواع شقوق مورد ملاحظه را محدود می‌سازند. همانطور که یکی از نظرسنجان خاطر نشان ساخت، رهبران سیاسی به افکار عمومی "بعنوان گوریل گنده ای در یک جنگل سیاسی می نگرند، جانوری که باید ویرا آرام نگاه داشت" (سوسمن ۱۹۸۸). سپس وظیفه آنها اینست که "امور را آرام نگاه دارند"، که بمعنی آنست که در پی آن باشند "بحث عمومی را درباره اموری که مردم در خصوص آن علاقه و توجه نشان می‌دهند، یا باید توجه نشان دهند را خاموش سازند." شاید به خاطر این دلایل سیاسی و روانشناسی است که برداشت بسیاری از تحلیلگران و رهبران سیاسی این است که نظرات عمومی دست و پای سیاست خارجی آمریکا را بسته است: "افکار توده ممکن است حدودی کلی را ترسیم کنند، خود آنها نیز مقید به تغییر در طول زمان می باشند، در حوزه این محدودیتهاست که حکومت می‌تواند اقدام کند" زیرا چهارچوب افکار عمومی... محدودیتهایی را بر قرار می‌کند که در داخل آن اقدام بعمل خواهد آمد" (کی ۱۹۶۱). "ترس از مجازات انتخاباتی"، حتی اگر غیر واقعبینانه باشد، می‌تواند توانایی تصمیم گیرندگان را محدود نماید – اگر برای دلیلی دیگری جز تصورات خودشان (که اغلب نادرست است) نباشد که افکار عمومی هرگز آن را تحمل نخواهد کرد" (والتز ۱۹۷۱).

ناتوانائی دولت ریگان درجلب حمایت به منظور اعمال موضع سخت تری در قبال ساندینیستها مثال خوبی است از نفوذ محدود سازنده افکار عمومی (نگاه کنید به سوبل ۱۹۹۳). یک تحلیل گر مسائل سیاسی تا بدانجا پیش رفت که بگوید افکار عمومی محتملا مانع از آن گردید که ریگان مبادرت به تهاجم به نیکارگوا بنماید (سوسمن ۱۹۸۸). وی همچنین استدلال می کند که افکار عمومی ریگان را مجبور ساخت که تفنگداران دریائی را از لبنان در۱۹۸۴

---

[1] Vietnam Syndrome
[2] National First Commandment

فراخواند. گرچه این اظهارات به سختی قابل اثبات می باشند، ولی تردیدی نیست که تعداد زیادی از آمریکائیان واهمه داشتند از اینکه کمک به آمریکای مرکزی نهایتا منجر به مداخله نظامی ایالات متحده در منطقه شود و اینکه حمایت از نقش ایالات متحده در لبنان هرگز گسترده نبود. ظاهرا بیعلاقگی و مخالفت راجع به نقش وسیعتر ایالات متحده در بسنی نیز مبین عدم تمایل عمومی به حمایت حتی محدود از مداخله آمریکا در بالکان در ایام ریاست جمهوری بوش و کلینتون بوده است.

با آنکه افکار عمومی ممکن است بر سیاست خارجی فشار وارد آورد (مثلاً تعیین طیفی از گزینه های سیاسی مجاز)، نباید اهمیت زیادی برای حدود فشار وارده، قائل گردید. این قیدها و فشارها با توجه به گرایش رضایت آمیز اغلب آمریکائیان نسبت به اقدامات سیاست خارجی کم اثر می‌گردد. اگر عموم مردم حدود و ثغوری برای اقدامات سیاسی قراردهند، این حدود غالبا خیلی گسترده و قابل انعطاف می‌باشد.

در واقع یکی از ویژگیهایی که دقیقا با پدیده گرد آمدن دور پرچم مرتبط است حدودی است که عموم مردم "بطور کورکورانه مطیع" تقریبا هر سیاستی هستند که حکومت در پیش می گیرد.موارد زیر را در نظر بگیرید:

قبل از اینکه جانسون در ۱۹۶۵ سیاستش را در مورد ویتنام اعلام دارد، تنها ۴۲ درصد عموم موافق چنین رهیافتی بودند، بعد از اعلام آن، ۷۲ درصد آن را مطلوب تلقی کردند. فقط ۷ درصد طرفدار تهاجم به کامبوج بودند قبل از اینکه اتفاق افتد، ولی بعد از اینکه در ۱۹۷۰ نیکسون "حمله" را اعلام داشت، ۵۰ درصد از آن حمایت کردند. در ماه مه ۱۹۸۹، ۵۹ درصد مخالف تهاجم نظامی ایالات متحده به پاناما برای سرنگون ساختن ژنر ال اما نوئل نوریه گا بودند. هنگامیکه وی نتایج انتخابات پاناما را باطل اعلام کرد، در اکتبر این نسبت به ۶۷ درصد افزایش یافت، ولی بعد از اقدام دولت بوش در دسامبر، ۸۰ درصد پاسخ دادند که ایالات متحده در اعزام قوای نظامی جهت حمله به پاناما و سرنگون ساختن نوریه گا محق بوده است. مثالهای متعدد دیگری را نیز می‌توان ذکر کرد (برویر۱۹۸۰، وایس برگ ۱۹۷۶، ولی مقایسه کنید با سیگل مان ۱۹۷۹).

این داده ها موید این فرضیه است که افکار عمومی متمایل به تایید تصمیماتی است که رهبران اتخاذ می‌کنند. علاوه بر آن، بخاطر تمایل تاریخی مردم که با اغلب اقدامات حکومت همراه باشند، تصمیم گیرندگان می‌توانند بنا را براین بگذارند که حمایت عمومی را دارا می‌باشند. رضایت و تسلیم عمومی، روسای جمهور را بر آن می‌دارد که نخست مبادرت به اقدام نموده و سپس در انتظار حمایت عمومی باشند در واقع، بجای اجابت افکار عمومی و اقدام بر

طبق آن، سیاست‌گذاران غالبا در پی ایجاد شرایط و اوضاعِ مطلوب افکار عمومی برای سیاستهای مورد نظرشان هستند و سپس بسوی افکار عمومی برای کسب حمایتشان از اقدامات سیاسی انجام یافته، توجه می‌کنند. تئودور روزولت این ترتیب را به صراحت چنین بیان داشت: من آنچه را مردم تصور می نمایند "امری الهی" نساختم. من بسادگی فکرم را جمع و جور کردم که آنها چگونه باید فکر کنند و سپس کوشش خود را مصروف داشتم که آنها را بسوی چنان فکری بکشانم جورج الیسی، یکی از مشاوران رئیس جمهور ترومن، نیز بطور مشابهی اعتقاد داشت که "وظیفه رئیس جمهور اینست که افکار عمومی را **هدایت** کند. نه اینکه پیروی کورکورانه از آن نماید. شما نمی‌توانید کناری بنشینید ومنتظر باشید که افکار عمومی بشما بگویند که چه کاری بکنید... شما باید تصمیم بگبرید آنچه را که می خواهید انجام دهید، و کوشش کنید که عموم را در مورد دلایل اقدامتان آموزش دهید."

نیروی محرک افکار عمومی برای نوآوری سیاست خارجی

استثنائات نسبت به قاعده کلیِ بی تفاوتی و بی قدرتی افکار عمومی نادر است، ولی در برخی موارد تغییرات در افکار عمومی مقدم بوده تا اینکه دنباله رو تغییرات در سیاست باشد.

موضع آمریکا پیرامون پذیرش سرزمین اصلی چین در سازمان ملل متحد در نظر آورید. نسبت رو به افزایشی از عموم مردم طرفدار پذیرش بودند در همان زمانی که بخشهای متنفذی در جامعه سیاست گذاران مخالف سرسخت آن باقی ماندند. در ۱۹۵۰ کمتر از ۱۵ درصد عموم آمریکائیان موافق پذیرش بودند، ولی در۱۹۶۹ بیش از نیمی از مردم آنرا تایید کردند(مولر ۱۹۷۳، ۷-۱۵) سطحی از حمایت که نهایتا منجر به تصمیم ایالات متحده گردید که مانع از پذیرش نشود. تا اندازه زیادی، به همین شیوه، پشتیبانی جهت شناسائی چین توسط ایالات متحده بنحو بارزی بالا گرفت. یک دهه قبل از اینکه رئیس جمهورکارتر شناسائی را در ۱۹۷۸ اعطا کند (شاپیرو و پیج ۱۹۸۸)[چهارده].

شاهد دیگری که نشان می دهد تغییرات در نظرات عمومی پیشقدم بر تغییرات سیاسی است مساله ویتنام بود، جائیکه نارضایتی اکثریت مردم از استمرار مداخله، عمیقتر و رساتر بود تا در میان رهبران حکومت. مشابهاً تظاهرات عمومی خشم آگین در ۱۹۸۵ نسبت به سیاست نژادی **آپارتاید** آفریقای جنوبی که ظاهرا بوسیله گروه کوچکی از فعالان، افکار عمومی را برانگیخته و موثر در وارد آوردن فشار کنگره بر دولت بودند، تا سیاست آفریقای جنوبی‌اش معروف به "مناسبات سازنده[1]" را ترک گوید. همچنین افکار عمومی ممکن است موثر بر تصمیم

---

[1] Constoructive Engagement

سال بعد کنگره بوده باشد که وتوی رئیس جمهور درباره بر قراری تحریم بر آفریقای جنوبی را رد نماید. خیلی جدیدتر اینکه کثیری از مردم عادی و حتی تعداد زیادی از رهبران افکار عمومی، عادی سازی روابط با ویتنام را مورد حمایت قرار دادند. مدتها قبل از اینکه دولت کلینتون به چنین امری اقدام کند(ریلی ۱۹۹۱، ۲۵-۲۵، همچنین ریلی ۱۹۹۵-۲۱). تعداد زیادی نیز مذاکره با کوبا وکره شمالی را بدین مقصود حمایت می نمایند(ریلی ۱۹۹۵). در این نمونه ها، اولویتهای عموم مردم پایه را برای تغییر سیاست خارجی بنا می نهد.

مواردی مانند اینها حکایت از آن دارد که نظرات عموم مردم بعضا ممکن است محرکی باشد برای تغییر سیاسی، بخصوص هنگامیکه موضوع خاصی مورد توجه باشد و عموم نیز بسیج شوند. ولی غیر محتاطانه خواهد بود اگر باور کنیم تغییرات در نظرات عموم، **علت** نوآوری سیاسی می شوند. احتمالا دقیقتر خواهد بود اگر گفته شود که افکار عمومی بسیج شده، می‌تواند بر جریان سیاسی آنهم بطور غیر مستقیم نفوذ بگذارد، یا با تغییر "تصویری از افکار عمومی نزد اشخاصی که توانائی ناثیر گذاری بر تصمیمات سیاسی را دارند" یا با تغییر "تصویری از افکار عمومی نزد خود عموم مردم" (روز بزگ ۱۹۶۵). یعنی اینکه طرز فکر عمومی ممکن است به عنوان یک منبع سیاست خارجی موثر بر چگونگی تفکر سیاست گذاران درباره محیط بین المللی، گزینه های موجود در آن، اوضاع و احوال افکار داخلی و دامنه عمل موجود برای تصمیماتشان باشد.

افکار عمومی به عنوان منبعی در چانه زنی بین المللی

در تدوین سیاست خارجی مزیتهائی ناشی از روند های شبه دمکراتیک وجود دارد. نظرات عمومی ممکن است نه تنها میل به انجام ریسک و ماجراجوئی خارجی را کم کند، بلکه همچنین ممکن است به سیاست گذاران در مذاکره با دیپلمانهای خارجی امتیازات مهم چانه زنی را بدهد. هر چه افکار عمومی وحدت داشته باشد، بیشتر حامی سیاست مقامات حکومت است و قدرت چانه زنی رهبری را در مقابل سایر کشورها قویتر می‌نماید. در اینجا اولویتهای مورد نظر عمومی منبعی است که می‌تواند توسط سیاست گذاران در اجرای سیاست خارجی مورد استفاده قرار گیرد. مثلا ممکن است تقویت توانائی دیپلماتها ی آمریکائی را، در پیشبرد کارشان سر میز مذاکره موجب شود، با توسل به این ادعا که افکار عمومی آمریکا هرگز امتیاز مورد نظر را تحمل نخواهد کرد. چنین ادعاهائی بعضی اوقات موثر می افتد زیرا رهبران آمریکا نه فقط افکار عمومی را برای خارجیان آنطور که می خواهند توصیف می‌کنند، بلکه همچنین توانائی و قابلیت خود را برای دست کاری در افکار عمومی کمتر از آنی که هست بحساب می

آورند. با توصیف اینکه مطیع خواسته مردم هستند، مذاکره کنندگان دیپلماتیک می‌توانند در واقع اهرم چانه زنی قابل ملاحظه ای را بدست آورند. "این حقیقت که در واقع، روند تصمیم گیری ممکن است ریشه در خواسته مردم نداشته باشد، اهمیت یا مفید بودن استفاده سمبلیک از حد و مرز تحمل ملی با توجه به افکار عمومی را کم نمی‌سازد" (فاگین ۱۹۶۰).

این ملاحظات درباره عملکردهای افکار عمومی، پیچیدگی پیوندها بین نظرات توده مردم و رفتار سیاست خارجی را روشن می سازد. "یک اسطوره دمکراتیک" چیزی است که گابریل آلموند[1](۱۹۹۰) آن را باوری می‌داند "که مردم ذاتا خردمند و درست هستند، و آنها حکمرانان واقعی جمهوری می باشند" این نتیجه‌گیری تا حد زیادی غیر قابل تردید است، ولی همچنین درست است که رابطه بین افکار عمومی و سیاست تحت تاثیر مجموعه ای از عوامل دخیل شامل طبیعت مساله، رهبری، تصورات و ادراک سیاست گذاران و شرایط داخلی و بین المللیِ غالب در زمان اتخاذ تصمیم قرار دارد. و موقعیکه افکار عمومی بسیج شود می‌تواند بطور نسبی تاثیری مستقیم و فوری را بگذارد.

نهایتاً، ما باید خاطر نشان سازیم که طی زمان، ارتباطی قوی بین اولویتهای عمومی و مقاصد سیاست خارجی و ابزار انتخابی رهبران آمریکائی وجود دارد[پانزده]. ارتباط مذکور ممکن است خیلی معمائی و پیچیده جلوه کنند، چون بسیاری از شواهد مؤید وجود اختلاف بین نظرات عمومی و رفتار سیاست خارجی می‌باشد. البته این موضوع حالتی معمایی نیز دارد چه از یک سو حاکی از ارتباط مستقیم بین افکارعمومی و سیاست خارجی است و از سوی دیگر، ما را بر آن میدارد که بپرسیم چگونه "یک نظام سیاست گذاری که بر تمامی اشکال مقاومت در برابر افکار عمومی تسلط دارد، معذلک در درازمدت، ناچار است با آن راه بیاید" (کوهن ۱۹۷۳).

ما قبلاً چند پاسخ را بدین معما ارائه کرده ایم، بخصوص در خصوص توانائی سیاست گذاران در قالب بندی افکار عمومی که مناسب با گزینه های مرجح سیاسی نشان باشد. بهر حال، موقعیکه آنها مبادرت به چنین فعالیتهایی می‌کنند ممکن است بعداً بصورت زندانی کوششهای گذشته خودشان در شکل دادن به افکار عمومی برای سازگاری با اولویتهای سیاسی شان در آیند. افکار عمومی قاعدتا یک قوه و نیروی محافظه کار است، منبعی ارتجاعی که به مثابه یک نیروی اجبار و محدود کننده در خصوص نوآوری سیاسی عمل می کند. یا، آنطور که آلان مونرو[2] (مونرو، ۱۹۷۹) نتیجه می گیرد در یک مطالعه تطبیقی سازگاری بین اولویتهای عمومی و سیاست عمومی، نظام سیاست گذاری "تغییرات مورد تایید عمومی را مشکلتر تصویب

---

[1] Gabriel Almond
[2] Alan Monroe

می کند تا حفظ وضع موجود".

فرهنگ سیاسی، افکار عمومی، و سیاست خارجی آمریکا......

ماهیت جامعه و سیاست آمریکا، مستعد نفوذ امور داخلی بر رفتار سیاست خارجی است. از لحاظ مقایسه‌ای می‌توان گفت که، ایالات متحده یک *نظام جامعه مسلط*[1] است (فرایدبرگ ۱۹۹۲، کاتز نستاین ۱۹۷۷، رایس – کاپن ۱۹۹۱). از این رو شاید بتوان گفت نه مانند فرانسه و آلمان، که نظامهای سیاسی‌شان *دولت مسلط*[2] هستند، ماهیت ساختار داخلی در ایالات متحده، به خاطر فرهنگ سیاسی که تاکید بر فرد گرایی و تکثر گرایی میگذارد – بیان افکار عمومی درباره امور سیاست خارجی را تسهیل می‌نماید. این نظام همچنین امکانات بسیاری جهت دسترسی به تصمیم گیران را فراهم می آورد. و نیز از سیاست گذاران می خواهد که افکار عمومی را مورد دقت و توجه قرار دهند بویژه هنگامیکه در صدد ایجاد ائتلافهای طرفدار سیاستهایشان می باشند – تلاش مصممانه رئیس جمهور بوش برای ایجاد و حفظ حمایت عمومی در کنگره و جاهای دیگر جهت سیاستش در خلیج فارس –بخاطر وحشت از تکرار "عارضه ویتنام"– نشان می دهد که چگونه حتی در زمینه امنیت ملی (که تا مدتها تصور می شد "مافوق سیاست" باشد)، نیروهای اجتماعی غالبا تاثیر غالبی بر سیاست خارجی آمریکا دارند. در واقع، برخی اظهار شکوه می‌کنند که "مشی خارجی اساسا توسط سیاست (داخلی) تعیین می‌گردد"، با توجه زیادی که اغلب به نتایج نظرخواهی ها داده می‌شود تا کارآئی سیاسی (اشنایدر ۱۹۹۰). "حدود و مرزهای" رفتار مجاز ممکن است نامعین باشد، ولی نمی‌توان کاملا آنها را مورد غفلت قرار داد، مگر اینکه خطر شکست سیاسی را پذیرفت. جانسون آن را در ویتنام آموخت، همانطور که نیکسون در واقعه واتر گیت و ریگان طی رسوائی ایران – کنترا درک کرد.

در فصل ۹ ما بطور دقیق تری به مراکز دسترسی به افکار عمومی خواهیم نگریست که از طریق آن افکار عمومی و فرهنگ سیاسی بعضا بیان می‌گردد. اینها شامل گروههای ذینفوذ و روندهای انتخاباتی می باشند. ما همچنین نقش رسانه های گروهی را مورد بررسی قرار خواهیم داد، یک "مدار ارتباطی" مشهود و جالب توجه که از طریق آن افکار سیاسی مربوطه در جامعه سیاسی آمریکا انتشار می یابد.

---

[1] Society dominant System

[2] State-dominated political system

حواشی

یک) داده‌های حکومت آمریکا نشان می دهد که در ۱۹۹۳ یک پنجم جمعیت کشور که جزوسطح بالای جامعه هستند ۴۸/۳ درصد درآمد سرانه اش را تشکیل میدادند، در حالیکه یک پنجم پائینی جمعیت فقط ۳/۶ درصد را صاحب بودند. پس جای شگفتی نیست که بسیاری از آمریکائیان با فقر و بی مسکنی آشنا باشند. برطبق اطلاعات دفتر آمار، ۱۵ درصد جمعیت کشور — تقریبا ۴۰ میلیون آمریکائی — در ۱۹۹۳ زیر خط فقر که توسط دولت تعریف گردید بسر می برند.

دو) برای شیوه های ثانوی درک فرهنگ سیاسی آمریکا و تبعاتش بر سیاست عمومی، نگاه کنید به دال بیر و ادلمن (۱۹۸۵)، الازار (۱۹۹۴)، مورگان (۱۹۸۸)، و پارنتی (۱۹۸۱).

سه) اگرچه این تعبیری ارتدوکسی از نقش رابرت کندی در مدت شور و بررسی بر سر موشکهای کوبائی می‌باشد، متن مکتوب از مکالمات ضبط شده طی آن جلسات مشخص می سازد که کندی حقیقتا طرفدار گزینه تهاجم بود، که از آن جمله تهاجمات هوائی یقینا جزئی از آن بود (نگاه کنید به "صورتجلسات و نوارهای کاخ سفید پیرامون بحران موشکی کوبا" ۱۹۸۵).

چهار) معنای دمکراسی، و سائقه دمکراتیک، در ریشه یونانی کلمه روشن است: دمکراتیا = دموس (مردم) + کراتیا (قدرت).

پنج) چنین یافته هائی به برآوردی منفی از آگاهی مردم آمریکا و اهمیتشان در نظام سیاسی رهنمون می‌کنند، مشابه آنچه فریدریچ نیتجه گفت که "عامه مردم خران هستند". ما حصل این امر آنست که رهبران باید گزینه های توده ها فراموش کنند ولی در واقع باید گفته مشهور اسکاروایلد را نیز در نظر داشته باشند که "آنها که می کوشند مردم را رهبری کنند تنها هنگامی می‌توانند توفیق یابند که از توده مردم پیروی نمایند." اگرچه ممکن است برخی نسبت به این دیدگاهها جلب شوند ولی هیچ نتیجه گیری ای متضمن شواهد کافی وجود ندارد. همانطور که ما در فصل بعدی آن را نشان خواهیم داد.

شش) یک نظرخواهی در سپتامبر ۱۹۸۹ توسط نیویورک تایمز / شبکه خبری سی بی اس معین کرد که فقط یک درصد پاسخ دهندگان مهمترین مشکل کشور را جنگ می دانستند، ولی ۵۴ درصد مواد مخدر را بعنوان مشکل مهم ذکر کردند. در ژانویه ۱۹۸۳، به شیوه ای برعکس، ۲۳ درصد پاسخ دادند که مهمترین مشکل جنگ است، جنگ هسته ای و دفاع، و کمتر از یک درصد مواد مخدر را ذکر کردند. "طرح موضوع" از جانب رسانه های گروهی همراه با توانائی سیاست گذاران در "بیان و طرح" موضوعات (مانند مواد مخدر توسط دولت بوش) بدون تردید نقشی موثردر این تغییر نظر عمده داشت، کاملا سوای از تغییرات "عینی" در محیط خارجی.چگونگی طرح موضوع و بیان و تنظیم آن بعدا در این فصل مورد بحث قرار می گیرد.

هفت) نگاه کنید به گراهام (۱۹۸۶)، روست وگراهام (۱۹۸۸)، ویتکف (۱۹۹۰) و برای یک دیدگاه مغایر، هولستی (۱۹۸۷).

هشت) نگاه کنید به هینکلی (۱۹۹۳)، هولستی (۱۹۹۴)، هولستی و روزنو (۹۹۴)، ویتکف (۱۹۹۵، ۱۹۹۴).

نه) مطالعه کلاسیک جمودِ نظامِ باوری توسط اوله. آر. هولستی (۱۹۶۲) مربوط به بررسی ادراک جان فاستردالس از اتحاد شوروی. سایر مطالعات که عوامل موثر در تحول نظرات و باورهای سیاسی میان توده عام و عموم نخبگان را مد نظر دارند و اینکه چرا نظرات اغلب در برابر تغییر مقاومت می‌کنند از جمله عبارتند از کونوور و فلدمن (۱۹۸۴)، کونورس (۱۹۶۴)، فستنگر (۱۹۵۷)، هرمان (۱۹۸۶)، هرشبرگ (۱۹۹۳)، هوروتیز و پفلی

(۱۹۹۰، ۱۹۹۲، ۱۹۸۷)، لارسون (۱۹۸۵)، نیومان (۱۹۸۶)، و زالر (۱۹۹۲).

ده) اغلب گفته می‌شود که سیاست خارجی کارتر "ضعیف" بوده است و سیاستها و روشهای سیاست‌گذاریش را بـه عـدم تداوم و انطباق و نداشتن پیوستگی توصیف می‌کردند. اسکید مور (۱۹۹۴ – ۱۹۹۳) دیدگاه دیگری را عرضـه مـیدارد که تاکیدش بر تناقضات بین فشارهای داخلی و بین المللی می‌باشد. "جاذبه و مشوقات بین المللی، برخاسـته ازدینامـیک افولِ ایالات متحده، در مرحله نخست دولت را به جانب استراتژی تعدیل با تغییر خارجی می کشـاند. فشـارهای داخلـی کـه طـرفدار سیاسـت انعطـاف ناپذیر بود، بهرحال نهایتا کارتر را مجبور ساخت که اکثر رهیافـتهای اولـیه اصـلاح گرایانه اش را در تلاش برای نجات محبوبیت رو به زوال داخلی اش بکنار نهد". نگاه کنید همچنین به هوفمان (۱۹۷۹ – ۱۹۸۰) و روساتی (۱۹۹۳).

یـازده) اغلب نوشته هایی که در صدد توضیح نوسانات در محبوبیت روسای جمهوری هستند توجه خود را به تاثـیر متغـیرهای اقتصـادی معطـوف مـی دارنـد. اثـر پیشگامی که سیاست خارجی را مورد مطالعه قرار داد توسط جـان مـولر (۱۹۷۳) انجـام گردید.پژوهش استروم و سیمون (۱۹۸۹- ۱۹۸۵) آن کار را گسترش داد و به تاثیر امور سیاسی پرداخت که بویژه روشنگر است.

دوازده) بهـرحال بعـد از دو سـال حضور در کاخ سفید میزان محبوبیت کلینتون بطور مطلوبی قابل مقایسه با درجـه محبوبیـت سـایر روسای جمهور در کارنامه دوساله شان می‌باشد. تایید از کلینتون به میزان ۴۷درصد رسید. جانسـون ۴۶درصـد، فـورد ۴۹، کارتـر ۴۳، و ریگان ۳۸ درصد بود. میزان تایید نیکسون خیلی بالاتر (۵۶ درصد)، و بوش خیلی بیشتر (۸۳ درصد) بود.

سـیزده) همچنین نـگاه کنید به فیت، گنست، ویلکاکس (۱۹۹۰)، شاپیرو و ماهامان (۱۹۸۶) و اسمیـت (۱۹۸۴).

چهارده) مطالعـت موردی مربوط به تاثیر افکار عمومی در قلمرو سیاست خارجی شامل گیـلبـوا (۱۹۶۷)، کاسنتیز (۱۹۸۴)، لیف (۱۹۷۶)، و لورینگ (۱۹۷۶). پائولیک (۱۹۹۱) همچنین نشان می دهد که مقامات سیاست خارجـی آمـریکا معمولا اعتبار بیشتری به افکار عمومی می‌دهند تا آنچه برخی اوقات تصور می‌شود و اینکه موقعی مخالفـت نسـبت به تصمیمی آشکار می‌شود، آنها در تلاش تغییر افکار عمومی از طریق آموزش دادن افکار عمومی نسبت به اولویتهایشان برمی‌آیند.

پانـزده) نگـاه کنـید بـه مونـرو (۱۹۷۹)، پـیج (۱۹۹۴)، پـیج و شـاپیرو (۱۹۹۲) و واستیسون، مک کوئن، و اریکسون (۱۹۹۴).

توصیه مطالعات بیشتر

Almond, Gabriel A. *The American People and Foreign Policy*. New York: Praeger, 1960.

Barnet, Richard J. *The Rocket's Red Glare: When America Goes to War- The President and the People*. New York: Simon & Schuster, 1990.

Dallek, Robert. *The American Style of Foreign Policy: Cultural Politics and Foreign Affairs*. New York: Knopf, 1983.

Holsti, Ole R., and James N. Rosenau. *American Leadership in World Affairs: Vietnam and the Breakdown of Consensus*. Boston: Allen & Unwin, 1984.

Hunt, Michael H. *Ideology and U.S. Foreign Policy*. New Haven: Yale

University Press, 1987.
Lind, Michael. *The Next American Nation: The New Nationalism and the Fourth American Revolurion* New York: Free Press, 1995.
Mueller, John. *Policy and Opinion in the Gulf War*. Chicago: University of Chicago Press, 1994.
Page, Benjamin I., and Robert Y. Shapiro. *The Rational Public: Fifty Years of Trends in Americans' Policy Preferences*. Chicago: The University of Chicago Press, 1992.
Roberts, Sam. *Who We Are: A Portrait of America Based on the Latest U.S. Census*. New York: Times Books/Random House, 1994.
Small, Melvin. *Johnson, Nixon, and Doves*. New Brunswick, N.J.: Rutgers University Press, 1988.
Sobel, Richard, ed. *Public Opinion and U.S. Foreign Policy: The Controversy Over Contra Aid*. Lanham, MD.: Rowman & Littlefield, 1993.
Wittkopf, Eugene R. *Faces of Internationalism: Public Opinion and American Foreign Policy*. Durham, N.C.: Duke University Press, 1990.
Zaller, John R. *The Nature and Origins of Mass Opinion*. New York: Cambridge University Press 1992.

فصل ۹

انتقال ارزشها، باورها و ترجیحات: گروههای ذیعلاقه، رسانه‌های جمعی و انتخابات ریاست جمهوری

حکومت ایالات متحده... بچه سر راهی منافع خاص است.

رئیس جمهور وودرو ویلسون، ۱۹۱۳

ما در رسانه ها توجه خود را به منفعت ملی معطوف نمی‌سازیم، بلکه به آنچه مورد علاقه ملت است. این سیاست‌گذاران هستند که باید منفعت ملی را معلوم دارند.

تد کاپل، مجری و دبیر اجرائی برنامه خط شب، اخبار ABC، ۱۹۹۵

طبق تئوری دمکراتیک آزادیخواه، رهبران انتخاب شده‌اند تا در تبدیل اولویتهای عمومی به مشی سیاسی، ارزشهای اجتماعی را تبلور بخشند. در مفهومی وسیعتر، سیاست خارجی آمریکا، در تحلیل نهائی، بیانی است از احساسات آمریکائیان. همانطور که یک وزیر سابق دفاع متذکر شد، "سیاست خارجی مبتنی بر تعریفی از منفعت ملی نیست: این سیاست بر افکار عمومی استقرار دارد" (شلزینگر ۱۹۸۹).

تا چه اندازه این دیدگاه واقعگرایانه است؟ در فصل گذشته ما به این نتیجه رسیدیم که، چون ایالات متحده یک نظام سیاسیِ جامعه مسلط است، افکار عمومی ممکن است نقش بسیار مهمتری درتعیین سیاست خارجی آمریکا ایفا کنند تا در سایر نظامهای سیاسی که قدرتِ هم دولت و هم گروههای اجتماعی در قیاس با در ایالات متحده بیشتر متمرکز است (کاتزنستاین[1] ۱۹۷۷). معذلک، روشن نیست که افکار چه کسانی شنیده می شود. اغلب فاصله بین ترجیحات نخبگان و توده زیاد است، همانطور که ما نیز در فصل ۸ یادآور شدیم. علاوه بر آن، ممکن است نظام سیاسی آمریکا بر ارزشی استوار باشد که "همه مردم بطور مساوی خلق شده اند"، ولی روشن است که مساله این نیست. برخی از مردم دسترسی بیشتری نسبت بدیگران به سیاست‌گذاران دارند، و بعضی صاحب نفوذ بیشتری هستند. چنین نابرابریهائی در متن سیاست است: آنهائی که "خارج‌اند" می‌خواهند جزو "داخل‌ها" شوند، و نوعا آنها این نداشتن مزیت را موجبی می‌گیرند برای کوششان جهت تحصیل قدرت و نفوذ. با وجود این،

---

[1] Katzenstein

نابرابری در قدرت و نفوذ در داخل جامعه سیاسی آمریکا سئوالات مهمی را مطرح می کند، درباره اینکه چه کسی واقعا سیاست خارجی آمریکا را کنترل و سیاست گذاری می‌کند. آیا رهبران منتخب و منتصب در واقع سیاستهایی را طرح می‌کنند که منعکس کننده اولویتهای کلی است؟ یا آیا آنها در عوض به تنظیم سیاستهایی می پردازند که توجه به طبقه نخبه ممتازی دارد که خود رهبران نیز از آن برکشیده شده اند؟ یا سیاستهائی که متوجه منافع ویژه هستند؟ خلاصه اینکه، ارتباط بین تئوری و عمل آزادیخواهی دمکراتیک در آمریکا چیست؟

ما در پی یافتن جوابی به آن سئوال در این فصل می باشیم با عطف توجه به مراکز بیان و ابراز که از آن طریق افکار عمومی و فرهنگ سیاسی جلوه وبروز می نماید. خصوصا اینکه، ما زمینه اجتماعی ویژگیهای رهبران آمریکا، ماهیت، و نفوذ گروههای خاص ذینفع در سیاست خارجی آمریکا (شامل به اصطلاح مجموعه نظامی – سیاسی)، نقش رسانه های جمعی در تعیین و انتقال اطلاعات و عقاید، و نهایتاً، تاثیر نظرات و مسائل سیاست خارجی بر انتخابات ریاست جمهوری را بررسی می‌کنیم.

لیبرالیسم دمکراتیک در نظر و عمل

در توضیح اینکه چگونه ترجیحات اجتماعی تبدیل به روند سیاسی می شوند دو مدل با هم رقابت می کند، مدلهای نخبگان، و کثرت گرایان. هر دو مدل روشنگری حائز اهمیتی را نسبت به منابع اجتماعی سیاست خارجی آمریکا فراهم می آورد، ولی هر یک نیز، پرسشهای مشکل آفرینی را در یک فرهنگ سیاسی مبتنی بر "ما مردم" مطرح می‌سازد.

آیا یک طبقه نخبه قدرتمند سیاست خارجی آمریکا را کنترل می کند؟

ایالات متحده بدون تردید یک جامعه دمکراتیک است. پیچیدگی در این تعریف آنست که آمریکا جامعه منافع مخصوص نیز هست (بهمان نسبت جامعه ای بوروکراتیک، جامعه اطلاعاتی، جامعه مصرفی انبوه، جامعه ای تکنوکراتیک و قس علیهذا). علی الخصوص، وقتیکه می‌پرسیم آیا آنهائیکه سیاست خارجی را تنظیم می‌کنند، در اعتقادات و طرز تفکرات آمریکائیان بطور کلی سهیم می‌باشند. پاسخ های گیج کننده و سر درگمی از آن حاصل می‌شود.

چه کسی برای رهبری برگزیده می شود؟

درباره صلح و جنگ تعدادی معدود، فقط چند هزار نفر از ۲۶۰ میلیون آمریکائی تصمیم می گیرند. بنابراین کاملا واضح است که طی سالها تنها تیپ های خاصی از مردم به

خدمت در جامعه سیاست خارجیِ کشور فراخوانده شده اند. نه هر کسی حائز شرایط است و افراد بنا به گزینش استخدام می‌شوند، و آنهائیکه بیرون از جریان اصلی هستند از کسب امکان و فرصت خدمت محروم می مانند. علاوه بر آن، چون برخی صاحبان امتیازات وارد رقابت برای مشاغل می‌شوند لذا مقامات بالا – بخاطر مزیت ارتباط خانوادگی، درآمد، و تحصیل –به نسبتی معین از میان طیف های مختلف جامعه آمریکائی نیستند. نتیجه اینکه یک طبقه "نخبه" نه فقط بمعنای یک اقلیت کوچک، قدرت سیاست گذاری را کنترل می کند بلکه همچنین بمعنای آنکه مدیران سیاست خارجی آمریکا نوعا از یک گروه هم مسلک، نه معرف جامعه، برکشیده می‌شوند.

خصیصه نخبه‌گرایانه سیاست‌گذاری خارجی هنگامی آشکار می‌گردد که شرح احوال و سابقه سیاست‌گذاران در کاتالوگی فراهم شود. بنحوی قابل ملاحظه، خصوصیات مشابهی معرّف دستگاه سیاست خارجی آمریکا از ابتدای روآوردنش به جهانگرایی است. منطبق با آنچه معمولا از واژه "نخبه" افاده می‌شود، این گروه در مقایسه کوچک و ترکیبش دائمی است، که در طول نیم قرن گذشته تغییرات اندکی داشته است. از زمان جنگ جهانی دوم و اگر نگوئیم بیش از آن، مشاغل بالا توسط افرادی از طبقه بالا اشغال شده که در بهترین مدارس کشور تحصیل کرده اند، آنها، همانطور که در عنوان کتاب *بهترین و باهوش ترین* (هالبرستام ۱۹۷۲) برنده جایزه آمده است، برجسته می‌باشند(یک). افزون بر آن، آنها عموماً از میان طبقه‌ای اجتماعی می‌آیند که عمدتاً سفید، آنگلوساکسون و پروتستان هستند، تعداد بیشتری از آنان تربیت حقوقی یافته‌اند، و بسیاری هم تجربه‌ای وسیع در مشاغل و امور بزرگ داشته‌اند. در واقع سابقه کاری بیشتر سیاست‌گذاران حاکی از آن است که یا مدیر یا صاحبان شرکتهای بزرگ و مؤسسات مالی بوده‌اند یا در دانشکده‌های دانشگاههای ملی نخبگان خدمت کرده‌اند، و هنگام خدمت دولت اغلب اوقات بیشترشان در مشاغلی بوده اند که انتصابی است نه انتخابی (براون استاین و ایستون ۱۹۸۳، برش[1] ۱۹۸۰). شواهد از ۱۹۶۱ تا ۱۹۸۵ درباره تجربه شغلی مقامات اجرائی در "کابینه درونی" (وزیران امور خارجه، دفاع، خزانه داری و دادستان کل) نشان می دهد که ۸۱ درصد آنان دارای سابقه خدمت در حکومت ملی، ۴۶ درصد در بخش خصوصی، ۶۲ درصد وکالت دعاوی، و ۲۷ درصد کار دانشگاهی داشتند (لوری و گینزبرگ[2] ۱۹۹۰،۲۶۸). این نمونه در دولت بوش نیز برقرار بود. از انتصاباتش در سطح کابینه ۹۰ درصد قبلا پستهای دولتی داشتند، ۳۵ درصد در مشاغل شرکتی، ۴۰ درصد دارای سابقه کار حقوقی، و نیمی در

---

[1] Brownstein, Eastan & Bruch

[2] Lowi & Ginsbery

آیـوی لـیگ[1] تحصـیل کـرده بودند. (دای و زیگلر[2] ۱۹۹۰، ۱۹-۱۸). ذاتا، وجود این طبقه نخبه حـاکم، حاکمیـت مردمـی را امـری افسـانه‌ای می‌سازد – اسطوره‌ای که در "خدمت مشروعیت بخشیدن به حکومت نه مردم، بلکه طبقه کوچک و ممتاز نخبگان است" (توماس ۱۹۸۸).

بـیل کلینتون در ۱۹۹۲ با این وعده که وی دولتی تشکیل خواهد داد که "شبیه آمریکا باشـد" مـبارزه انتخاباتی را آغاز کرد، ولی تصویری که بعداً از آن ظاهر گردید کاملا متفاوت بود. کلینـتون تعـداد بیشـتری از زنـان و اقلیت‌ها را به مشاغل بالا در دولتش منصوب کرد بیشتر از آنچـه اسـلافش کـرده بودنـد. وی همچنین بیشتر تکیه بر افرادی داشت که قبلا مشاغل دولتی (بسـیاری در مقامـات انتخابـی) و تربیـت حقوقـی داشتند، ولی او معدودی را از میان کسانی با سـابقه در تجـارت یـا ارتـش نـیز برگزید. در این شیوه دولت کلینـتون متمایز است. "ولی مانند تمامـی دولـتهای پیشـین، دوسـتان بـیل و هـیلاری غالبا از میان بخشهای بسیار ممتاز، خوب تحصـیلکرده، دارای ارتـباطات و پـیوندهای خـوب، از طـبقات بالا و متوسط رو به بالای آمریکا بودند." تنوع بسیار اندکی در سوابق تحصیلی و اجتماعی [۱۸] مشاور بالای کلینتون وجود دارد (دای ۱۹۹۳، همچنین نگاه کنید به دای ۱۹۹۵).

عـروج "شایسـته سـالاری" توصـیفی است که یکی از ناظران در مورد سطح بالا و غیر معمـول درجـات تحصـیلی انتصـابات کلینتون ابزار داشت: "شاید بیشتر از هر دولتی در تاریخ، دولـت کلینـتون حکومتـی از افـراد بـاهوش است". این دولت همچنین "دارای بیشترین شبکه روابـط" اسـت. دوسـتی‌هـای بوجـود آمـده در کالج‌های گزیده و مدارس حقوق از طریق مجمع الجزایـری از انجمـنهای فکـری، بنـیادها، شـوراها، و انجمـن‌هـا تـداوم و اسـتمرار یافـته است. (ایگناسیوس[3] ۱۹۹۴).

اشـتراک تجـربه – کـه بواسـطه صـف کوتـاه نخـبگان در خط مقدم درب چرخان بین سـرویس حکومتـی و بخـش خصوصی تقویت می‌گردد – موجب پرورش همسانی در طرز تفکر سیاسـت خارجـی مـی شـود. تداوم سیاست خارجی آمریکا طی دوران جنگ سرد را می‌توان تا حـدودی در خصوصـیات مشترک "نخبگان حاکمی" یافت که خودشان گزینش کرده، خودشان استخدام کرده و خودشان تصدی آن سیاست را دائمی ساخته‌اند. افراد همفکر، سیاست خارجی آمـریکا را با تهیه دستورالعمل برای دولتهای وقت درباره اصول سیاسی واحد، حفظ کردند (دام هـوف[4] ۱۹۸۴). آنان غالبا بعنوان "تشکیلات" یا "مردان خردمند" نامیده می‌شوند، معتقدند که

---

[1] Lvy League
[2] Dye & Zeigler
[3] Ignatius
[4] Domhoff

صاحب آموزش و تجربه لازم برای اتخاذ تصمیمات درستِ سیاست خارجی می‌باشند – و اینکه افکار عمومی گزینه‌هایشان را حمایت خواهد کرد. بسیاری از نامها فورا به ذهن میاید: رابرت لووت، جان مک کلوی، رابرت مک نامارا، هنری استمیسون، آوریل هریمن، جیمز اف. بیرنس، برادران دالس (آلن و جان فاستر)، جورج اف. کنان، دین آچسن، کلارک کلیفورد، پل نیتز، نلسون راکفلر، پل وارنکی، برادران باندی (ویلیام و مک جورج)، دین راسک، الیوت ریچاردسون، جورج بال، ریچارد نیسکون، برادران روستو (والت و ایوجین)، هنری کیسینجر، زبیگنیو برژزینسکی، جیمز شلزینگر، جورج بوش، سایروس ونس، جورج شولتز، الکساندر هیگ، دیک چینی، کاسپارواینبرگر، جیمز ا. بیکر، برنت اسکوکرافت، لاورنس ایگلبرگر، وارن کریستوفر، انتونی لیک، و جوزف اس. نای.

هر رئیس جمهوری بعد از جنگ – شامل بوش و کلینتون – خودش را وابسته به این نخبگان هم مسلک و نیازمند مشورتشان یافت. شاید بدین سبب بود که جان اف. کندی، موقعیکه در جریان مبارزه انتخابات ۱۹۶۰ از وی مصرانه خواسته شد که به منتقدانش ضربه سخت تری وارد آورد پاسخ داد که: "آن فکر خیلی خوبی نیست. من به آنها برای اداره کشور نیاز خواهم داشت."

شورای روابط خارجی نقش های مشورتی و جذب متخصصِ شورای روابط خارجی مسیرهائی را معلوم می‌کنند که از طریق آن نخبگان آمریکائی و ترجیحاتشان اغلب به درون روند سیاست‌گذاری خارجی راه می‌یابند. این شوری بعنوان "با نفوذترین گروه برنامه‌ریزی سیاسی در امور خارجی" توصیف شده است (دای ۱۹۹۰) و مجله‌اش، *امور خارجی* بعنوان با نفوذترین مجله در کشور (توسط مجله *تایمز*). عضویت محدودش از میان معتبرترین و مرتبط ترین موسسات شرکتی و مالی کشور، دانشگاهها، بنیادها، رسانه‌های جمعی، و سازمانهای دولتی برگزیده شده است. و اعضایش (کمتر از دو هزار و پانصد نفر) در گذشته و حال شامل غالب کسانی است که قبلا نام برده شد که از درب چرخان خدمت دولتی عبور کرده اند. "هر فرد متنفذ در امور خارجی" (دای ۱۹۹۰). عضو آن بوده، از جمله روسای جمهور. از میان آنها جیمی کارتر بود، که در مقام فرماندار جورجیا به کمیسیون سه جانبه منصوب گردید، نوعی شعبه چند ملیتی شوری که در آن زمان ریاستش با پروفسور علوم سیاسی دانشگاه کلمبیا زبیگنیو برژینسکی بود. برژینسکی بعدا مشاور امنیت ملی کارتر گردید. رویهمرفته، نوزده نفر از آنهائیکه از جمله اعضای کمیسیون سه جانبه با شصت و پنج عضو بودند یا به مشاغل عالی منصوب شدند یا بعنوان مشاوران رسمی در اوائل دولت کارتر خدمت کردند (واشنگتن پست، ۱۶ ژانویه ۱۹۷۷، ص ص A1 , A4).

نفوذ متصور شوری در سالهای ۱۹۸۰ نیز ادامه یافت، چون اغلب مقامات عالی دولت ریگان را می‌توان در میان اعضایش دید. معاون رئیس‌جمهور جورج بوش، وزیر دفاع کاسپرواینبرگر، وزرای امور خارجه الکساندر هیگ و جورج شولتز، وزیر خزانه داری دونالد ریگان، و رئیس سیا ویلیام کیسی همه عضو آن بودند. بوش از عضویت در شوری استعفا داد تا "حملات جناح راست را خنثی کند که ویرا بخشی از توطئه شورای روابط خارجی می دانستند که می خواهد منافع ایالات متحده را به سود حکومت بین المللی، تضعیف نماید" (دای ۱۹۹۰). بهرحال، برنت اسکوکرانت، که مشاور امنیت ملی بوش خواهد شد، ودیک چنی، وزیر دفاعش در عضویت باقی ماندند. بطور مشابهی، چندین عضو کابینه دولت کلینتون، شامل خود رئیس جمهور، از اعضای این سازمان پر اعتبار هستند، همانطور که آنتونی لیک، مشاور امنیت ملی کلینتون نیز می‌باشد.

شوری به نقش خودش بعنوان بوجود آورنده اجماع نخبگان در مورد مسائل مهم سیاست خارجی می‌نگرد. مبتکر تصمیمات سیاسی جدید می شود بوسیله مامور کردن اولیه محققان برای انجام تحقیقات در مسائل سیاست خارجی... بعد از تکمیل تحقیقاتشان، شوری مبادرت به برپائی جلسات بحث و سمینارهائی میان اعضایش و بین اعضایش و مقامات عالی حکومتی می نماید. "افزون بر آن، *مجله امور خارجی* در سراسر دنیا بعنوان سخنگوی غیر رسمی سیاست خارجی ایالات‌متحده مورد توجه است. فقط معدودی از ابتکارت مهم در سیاست ایالات‌متحده نخست در مقالات این نشریه نیامده بودند" (دای ۱۹۹۵).

مطابقت بین تحقیقات و گزارشهای انجام یافته توسط شوری و مقالات مندرج در *مجله امور خارجی* و سیاست خارجی واقعی آمریکا از زمان جنگ جهانی دوم قابل ملاحظه و توجه بوده است. شوری فعالانه از سیاستهای خاصی طرفداری نمی‌کند، ولی از طریق ابتکارات و اقداماتش، انتشارات، و سایر استراتژیهای تامین اجماع نقشی اساسی را در توسعه چنین سیاستهائی مانند سدبندی، موافقتنامه ناتو، طرح مارشال، صندوق بین المللی پول و بانک جهانی و رابطه دیپلماتیک با چین ایفا کرده است. همچنین بطور موثری از اقداماتی مهم در استراتژی نظامی آمریکا دفاع کرده است. شوری پیشنهاد "پاسخ انعطاف پذیر[1]" را بعنوان جانشینی برای دکترین "تلافی وسیع[2]" برای مثال مطرح کرد، و از مداخله نظامی در ویتنام حمایت کرد و، بعداً، از عقب نشینی از ویتنام. و پروژه اش در سالهای ۱۹۸۰ راه را برای تعدادی

---

[1] Flexible Response
[2] Massive Retaliation

از ابـتکارات دولـت کارتـر در خصـوص حقـوق بشـر، عدم گسترش سلاحهای هسته ای، فروش تسلیحات، و روابط شمال – جنوب هموار ساخت.

بطـوری مشـابه، از طـریق شـورای روابـط خارجـی، نخـبگان سیاست خارجی در اواخر سـالهای ۱۹۷۰ خواستار تجدید ارزیابی اساسی روابط آمریکا – شوروی شدند در پاسخ به تصور تجهـیز نظامـی شـوروی. رونالد ریگان این نظر را دنبال کرد و برنامه تجدید تسلیحات وسیع را محور اصلی سیاست خارجی اش قرار داد. بعدا، شوری اصرار بر گرمی روابط شوروی – آمریکا و شـروع مذاکـرات محدودیـت سـلاحهای اسـتراتژیک (اسـتارت) و نـیروهای هسته ای میان برد (INF) و گفـتگوهای کنترل تسلیحات ورزید. همچنین از اصل[1] "عدم استفاده نخست" در مورد سلاحهای هسته‌ای دفاع کرد – چیزی که بوضوح با اولویتهای دولت ریگان در تضاد بود.

سایر گروههای برنامه ریزی سیاسی شورای روابط خارجی مهمترین واحد خصوصی سیاست گذاری است که نخبگان در جامعه آمریکا را با حکومت پیوند می دهد، ولی این تنها واحد نیست. امروز طیفی از سازمانهای خصوصی برنامه ریزی سیاسی و "انجمنهای فکری" در صدد اعمال نفوذ در تمامی زمینه های وسیع سیاست خارجی آمریکا، شامل امنیت ملی و سیاست اقتصادی خارجی می‌باشند. در میان آنها از جمله عبارتند از نهاد بروکینگر، موقوفه کارنگی برای صلح بین المللی، انستیتوی کاتو، مرکز مطالعات استراتژیک و بین المللی، کمیته توسعه اقتصادی، میزگرد تجاری، انستیتوی اقدامات اقتصادی آمریکا، انستیتوی اقتصادی بین المللی، بنیاد هری تیج، شوری توسعه ماوراءبحار، مرکز اطلاعات دفاعی، و انستیتوی دیده بان جهان.

انستیتوی آسپن، یک گروه مناظره سیاسی، اخیرا در ترکیب تیم سیاست خارجی دولت کلینـتون، جانشـینانی نسـبت بـه نسـل **مردان خردمند،** اهمیـت فوق العاده یافته است. گروه اسـتراتژی آسـپن، در اوائـل سـالهای ۱۹۸۰ تاسـیس شـد که به بحث راجع به مسائل جنجالی کنـترل تسـلیحات بـپردازد، تقریـبا بـر روی هـر مقـام ارشد سیاست خارجی در میان اعضایش حسـاب می کند، شامل ال گور، لس آسپین، ویلیام پری، جان دویچ، جیمز وولسی، جوزف نای، استروب تالبوت، و دیوید گرگین. هدف گسترده گروه استراتژی آسپن آنطور که گروه طی سالها در نظـر داشـت تجدیـد سـاخت، از طـریق مـبادلات منظم فکری و اجتماعی، نوعی از نخبگان سیاسـت خارجـی از دو حـزب بـود که ملت و کشور را در طی سالهای اولیه جنگ سرد هدایت نمایند.

---

[1] No first lise

با توجه به این منظور، باشگاهی اجتماعی از مردم تیزهوش بود (ایگناسیوس ۱۹۹۴). هدف دیگر آن بود که "به بحث درباره مسائل بپردازند، نه حل و فصل آنها". و برای بیشتر شرکت کنندگان، محفلی بود برای طرح نکات مورد بحث تا اینکه بیان و اظهار عقایدی که عمیقا بدان باور دارند. از اینروی اعضای تیم سیاست خارجی کلینتون ممکن است آموخته باشند چگونه "نظرات زیرکانه ای ابراز دارند، ولی نه اینکه چگونه پرده مزینِ گسترده‌تری را ببافند" (ایگناسیوس ۱۹۹۴).

همبستگی و شاید نفوذ نخبگان سنتی سیاست خارجی در سالهای ۱۹۸۰ ناپدید گردید. و مورد چالش مراکز جدید قدرت و ثروت قرار گرفت (شلزینگر ۱۹۸۵)، عروج یک "ضد تشکیلات" (بلومنتال ۱۹۸۸) و اینک یک "ضد فرهنگ" محافظه کار قوی (اتلاس ۱۹۹۵)، و یک تفرقه روبه رشد بین *کابوی* های جنوبی و غربی تازه به ثروت رسیده و صاحب فعالیتهای اقتصادی با یانکی های شرقی ریشه دار و مدیر (دای ۱۹۹۰، ۱۹۹۵، همچنین نگاه کنید به کریستوفر ۱۹۸۹). نفوذ مذکور همچنین توسط صعودکنندگان طبقه‌ای جدید از "حرفه‌ای‌های" سیاست خارجی مورد چالش قرار گرفت که نگرش تکنوکراتیکشان متفاوت از دیدگاههای سنتی نخبه‌گرایانه می‌باشد (دستلر، گلب، و لیک ۱۹۸۴، همچنین نگاه کنید به اسمیت ۱۹۹۱).

سالهای ۱۹۹۰ چالشهای دیگری نسبت به بنیاد و اساس بحث که رهیافت دولت به سیاست خارجی به مدت نیم قرن بر پایه آن قرار داشت را مطرح می‌سازد. آنطور که پیوند جامعه آمریکا با اقتصاد سیاسی جهان پیش می‌رود، مرز بین سیاست خارجی و داخلی حتی بیشتر از این محو می‌گردد. فشارهائی که عمدتا داخلی هستند خواستار تعیین جهت سیاست و رسمیت های جدیدی می‌باشند (کلوف ۱۹۹۴).

افزون بر آن، پایان جنگ سرد بی‌اعتباری احکام پیشین را که نفوذ دولت بر آن استوار بود، تشدید می‌نماید.

> تا زمانیکه جنگ سرد ادامه داشت و مبارزه نهائی هسته ای، فاصله ای به اندازه یک موشک داشت، عموم مردم می‌توانستند چنین نظام غیر دمکراتیک سیاست گذاری خارجی را تحمل نمایند. اما در نظر بسیاری آمریکائیان، دنیا دیگر مکانی پر از مزاحمت – آشفته، خونین و برخی اوقات بنحو شوک آوری سبعانه نیست، و تهدیدی نسبت به صلح و امنیت ما، وجود ندارد... بدون وجود یک خطر واضح و ملموس، عموم مردم دیگر علاقمند نیستند به کارشناسان در خصوص درست بودن تصمیماتشان اعتماد کنند، وقتیکه موضوع جانِ پسران و دخترانشان مطرح است، بخصوص هنگامیکه کارشناسان خودشان عمیقا آنقدر اختلاف نظر دارند. (کلووف ۱۹۹۴، ۴).

نخبگان تا مدتها نقش فائقی را در سیاست گذاری خارجی ایفا کردند. خصوصیات اجتماعی مشاوران عالی دولت کلینتون روشن می سازد که این امر ادامه خواهد یافت. اما جورج بوش آخرین رئیس جمهوری بود که آموزش سیاست خارجی، تجربه، و نگرشش دقیقا ریشه در اصول ***مردان خردمند دولت*** داشت.

رفتار و طرز تفکر نخبگان

دمکراسی، مشارکت مردم مختلف و بیانِ ترجیحات مخالفان را تشویق می‌کند. بنابراین، مطابقت بین سیاست حکومت و توصیه‌های کادری از سیاستمداران- مشاوران - تامین‌کنندگان مالی خارج از حکومت ضرورتاً مشکلی برای تئوری دمکراتیک لیبرال ایجاد نمی‌کند. ولی چه می‌شود اگر این سئوالات ذیربط نیز مطرح گردد: آیا ارزشها و نگرش نخبگان سیاست‌گذار خارجی و سایر با نفوذان متفاوت از ارزشهای مردم آمریکا است که آنها فرضا معرفشان می‌باشند؟ اگر رهبران متفاوت از مردم تحت رهبری هستند، آیا یک اقلیت کوچک حقیقتا اکثریت را کنترل نمی‌کند؟

شواهد در خصوص این سئوالات بسیار آمیخته است. نخبگان بطور کلی "احترام به مردم" را رعایت کرده و خودشان را بعنوان "حافظان خیر عمومی" محسوب داشته اند، علاوه بر آن، اغلب آمریکائیان بطور کلی تایید از سیاستهای نخبگان را ابراز داشته اند. (استثنا البته، ویتنام بود، که بیشتر اعتبار و نفوذ مردان خردمند را از میان برد.) بهرحال تعجب اینکه، طرز تفکرات نخبگان و توده عموم درباره خود روند دمکراتیک اغلب متغایر است:

> ارزشهای دمکراتیک بدان سبب باقی مانده اند که نخبگان، نه توده ها، حکومت می‌کنند. نخبگان در ایالات متحده – رهبران در حکومت، صنعت، آموزش، رسانه های جمعی، و امور اجتماعی و خوب تحصیلکردگان، کارمندان عالیمقام، و از لحاظ سیاسی فعال – حمایت و جانبداری زیادتری از ارزشهای اساسی دمکراتیک و "قواعد بازی" می‌کنند تا آنچه که توده ها انجام میدهند. و این بخاطر آنست که توده های آمریکائی به آرمانهای نخبگان که تفکری دمکراتیک دارند پاسخ مثبت می‌دهند تا ارزشهای لیبرال حفظ شود. (دای وزیگلر ۱۹۹۰، ۱۴)

اما تعهد نخبگان نسبت به ارزشهای لیبرال دمکراتیک ظاهرا تنها بطور نسبی بیشتر از تعهد توده هاست، و آن تعهد ممکن است در ایام بحران بخصوص شکننده گردد. وقتیکه جنگ تهدید می‌کند، نخبگان جبون تمایل دارند که:

> با محدود ساختن آزادی و تقویت امنیت واکنش نشان دهند. با متقاعد ساختن خودشان که دارند ارزشهای لیبرال دمکراتیک را حفظ می‌کنند، نخبگان ممکن است قدرت تحمل مخالف را بکناری نهاده، آزادی بیان را محدود نموده، نخبگان مخالف بالقوه را حبس کنند. و نیروهای امنیتی و پلیس را به نام "امنیت ملی" یا حفظ "نظم و قانون" تقویت نمایند.

مضحک اینکه، این اقدامات جامعه را کمتر دمکراتیک می سازد بجای اینکه بیشترکند. (دای و زیگلر ۱۹۹۰، ۱۶).

حتی در شرایط عادی، نخبگان اغلب سیاستهائی را تنظیم می‌کنند که موقعیتهای ممتازه خودشان حفظ شود. نتیجه، آنطور که توماس، آر. دای و هارمون زیگلر (۱۹۹۰) استدلال می‌کنند، اینست که "تغییرات و نوآوریها در سیاست عمومی وقتی بوجود میاید که نخبگان مجدداً ارزشهای خودشان تعیین می‌کنند". بهرحال - محافظه کاری عمومی نخبگان – یعنی منافعشان در حفظ نظام – بمعنای آنست که تغییر در سیاست عمومی تدریجی خواهد بود تا انقلابی. سیاستهای عمومی اغلب اصلاح می شوند ولی بندرت جایگزین می گردند.

آیا یک مجموعه نظامی – صنعتی سیاست خارجی آمریکا را کنترل می کند؟

این گفته که سیاست خارجی آمریکا دمکراتیک است زیرا نخبگان سیاست خارجی معرف و نماینده عموم بطور وسیع می‌باشند مورد چالش از سوی آنهائی است که افکار نخبگان را متغایر از آن عموم توده می بینند. در واقع، "نخبگان قدرتمند" (میلز ۱۹۵۶) مرکب از معدودی گزیده، ظاهرا بر آمریکا(دو) حکومت می‌کنند بدون اینکه جهت و رسالتی از سوی اکثریت داشته باشند. از اینروی نظام سیاسی آمریکا مشارکت عمومیِ (مثلا، انتخابات) بدون قدرتِ و دخالتِ بدون نفوذ عطا کرده است، در حالیکه مجموعه اندکی از شرکت‌کنندگان نخبه، با فعالیت‌های هم آشکارا و هم در پشت صحنه، تصمیمات مهم را اتخاذ می‌کنند. حتی ممکن است بنحوی خاص تصور کرد که مقامات منتخب بیشتر همانند "تقریباً سیاست گذاران" می‌باشند، که اقدامات آنها ضمانت اجرائی رسمی "چه دانسته و چه نادانسته" به ارزشهای این نخبگان قدرتمند می‌دهد، تا اینکه بعنوان واسطه ای باشند که از این طریق اولویتهای توده در سیاست عمومی جای گیرد. (دای ۱۹۹۰). از اینروی اقتدار حقیقی حکومت در اختیار مردم قرار ندارد – علیرغم سنت لیبرال جان لاک و دکترین حاکمیت مردمی. این اقتدار در عوض در دست اقلیت گزیده ای است که قدرتی مهم را در سیاست گذاری خارجی و سیاست عمومی بطور کلی اعمال می‌کنند.

این اختلاف بین تئوری و عمل حکومت کردن دمکراتیک بیشتر در جائی مشهود است که قدرت متمرکز می‌شود – که بقول معروف ویژگی معینه مجموعه نظامی – صنعتی است.

تئوری

رئیس جمهور ایزنهاور، یک ژنرال صاحب مدال و افتخار جنگ جهانی دوم، برای نخستین بار توجه ملی را به وجود "یک مجموعه نظامی – صنعتی" جلب کرد وقتیکه هشدار

داد، در عبارتی که غالبا مورد نقل قول قرار می گیرد از سخنرانی خداحافظی اش در ۱۷ ژانویه، ۱۹۶۱:

> پیوند بین تشکیلات وسیع نظامی و صنعت بزرگ اسلحه سازی چیزی نو در تجربه آمریکاست. این نفوذ جمعی – اقتصادی، سیاسی، حتی معنوی – در هر شهر، هر کاخ ایالتی، هر اداره حکومت فدرال محسوس می‌باشد. ما ضرورت الزامی این تحول را قبول داریم. معذلک، نباید در جلوگیری کردن از تبعات ناگوارش قصور ورزیم. تلاش ما، منابع و معاش همه ما، همچنین خودساختار جامعه ما در گرو آن است. در شوراهای حکومتی ما باید علیه تحمیل نفوذ بیجای مجموعه نظامی صنعتی، خواه عامداً در پی آن باشند و یا ناخواسته، مراقبت نمائیم. امکان افزایش فاجعه آمیز قدرت موجود است و خواهد بود.

آیزنهاور احساس کرد که مجموعه نظامی – صنعتی تهدیدی می‌باشد، زیرا قدرت وسیعش مقابله می کرد با نیروهایی که در غیر اینصورت می‌توانستند سو استفاده از قدرت را تحت نظارت دائم قرار دهند. وی هشدار داد که: "ما نباید بگذاریم سنگینی نفوذ این مجموعه، آزادیها و روندهای دمکراتیک مان را در معرض خطر قرار دهد." هشدار آیزنهاور تقریبا در حدود همان زمانی آمد که هارولد دی. لاس ول (۱۹۶۲) پیش گویی کرد که یک "دولت پادگانی" که توسط "متخصصان در خشونت" حکومت می‌شود برخواهد خاست تا سیاست‌گذاری را در سلطه خود بگیرد و همانطور که سی. رایت میلز (۱۹۵۶) گفت که یک طبقه نخبه قدرتمند سیاستهایی را ترویج می‌کند که در خدمت خودش باشد تا در خدمت منافع کشور. میلز تا حدودی برچسب متفاوتی را نسبت به آیزنهاور بکار برد. از اینروی مشارکت نظامی – صنعتی را چنین توصیف کرد:

> "داردسته نظامی واشنگتن" صرفا مرکب از مردان نظامی نیست، و در واشنگتن غلبه ندارد. اعضای آن در سراسر کشور وجود دارند، و آن ائتلافی است از ژنرالها در نقش مدیران اجرائی شرکتها، از سیاستمداران در نقاب دریادارها، از مدیران اجرائی شرکتها که مانند سیاستمداران عمل می‌کنند. از ماموران کشوری که سروان می شوند، از ناخدایان که همچنین معاون یک مقام کابینه می شوند، که خود به نحوی واقعا عضوی از طبقه نخبه مدیریت می‌باشد. (میلز ۱۹۵۶، ۲۷۸)

برطبق توصیف میلز، مشارکت در میان این منافع بیشتر یک ائتلاف طبیعی است تا یک توطئه. این منافع بعضا نیروهایشان را بهم می پیوندند تا برای اهدافی به سود خود اهتمام ورزند، ولی نه ضرورتا بوسیله طرح و کمتر از طریق فعالیتهای هماهنگ. "نخبگان قدرت" میلز نوشت، "مرکب از[پرسنل] سیاسی، اقتصادی، و نظامی هستند، ولی این نخبگان سازمان یافته بکرات در تنش می‌باشند: آنها فقط در برخی امور که با هم اشتراک منفعت دارند گرد هم میایند و فقط در برخی از موارد" بحران، بعدها تئوریسین‌ها مجموعه نظامی – صنعتی را بعنوان

مشـارکتی توصـیف کـردند از "(۱) سربازان حرفه ای، (۲) مدیران... صاحبان صنایعی که شدیدا درگیر تهیه اقلام نظامی هستند، (۳) مقامات عالی حکومت که سابقه کار و منافعشان وابسته به مخـارج نظامـی اسـت و (۴) قانونگذارانی که حوزه‌های انتخابیه‌شان از هزینه‌های نظامی منتفع می‌شوند." (روزن ۱۹۷۳).

جـای شـگفتی نیسـت کـه اعضـای ایـن طـبقه نخـبه فـاقد صدای واحدی در خصوص موضـوعهای اصـلی باشند. معذلک، قدرتشان ریشه دار (اگرچه سازمان نایافته) بنظر می‌رسد که طبیعـتاً ناشـی مـی‌شـود از یـک نظـام اقتصـادی سرمایه‌داری که وابسته به مداخله و درگیری خارجی برای منافع اقتصادی است. علی الخصوص، مسابقه تسلیحاتی بعد از جنگ جهانی دوم و سطح بالائی از مخارج نظامی ایالات متحده طی این دوره اغلب موثر بر فعالیتهای افزایش قدرت بخشـهای نظامی و صنعتی گردید، که (منطبق بر این استدلال) سیاستهای مورد نظر و مطلوب بـه مـنافعش را تبلیغ می نمود. همچون یک "فروشنده بحران" (ساندرس ۱۹۸۳) که از اختلاف در خارج منتفع می‌شود، مجموعه موجودیت خودش را طی جنگ سرد با تحریک ترس از خطر شوروی و نیاز به مراقبت هشیارانه بمنظور "برافروختن جنگی علیه کاستن ها از مصارف نظامی نـه از شورویها" توجیه کرد (تامپسون ۱۹۹۰). خطرات خارجی بقولی مورد اغراق قرار می‌گرفت تـا بـرنامهٔ غیر ضروری تسلیحاتی را منطقی جلوه دهد و تضمین کند که بودجه نظامی کماکان "صـرفنظر از ایـنکه جـنگ هسـت یا صلح" افزایش یابد (پارنتی ۱۹۸۸). در انجام چنین کاری، سیاسـتهایی را ارتقـا داد کـه بـه نفـع آنهـا ولـی عملا بطور کلی بزیان کشور بود. حتی اکنون، منـتقدان نگرانـند کـه پولهـای صـرف شده جهت ادامه تحقیق، توسعه، و هزینه‌های تسلیحات جـنگ سـرد پولـی است که نمی‌تواند برای سرمایه گذاری به هدف نیازهای اصلی داخلی صرف گردد.

پـیروان تـز یـک نیروی قدرتمند نظامی – صنعتی در جامعه آمریکا تاکید مینمایند که اجزای مرکبه این مجموعه سایرین را از میدان بدر می کند، نیروهای داخلی بالقوه خنثی کننده را... از ایـنروی مجموعـه قـادر اسـت کـه بـر سایر گروهها فائق آید (مقایسه کنید با، فرایدبرگ ۱۹۹۲). هر واحد مرکبه سازمانی مجموعه نظامی – صنعتی دلایلی موجه برای استمرار حیات و توسـعه‌اش دارد. هـر کدام منافع خاص خودش را افزایش داده و حفظ می‌کند و در انجام چنین امـری مـنافع دیگـران را نـیز تقویـت مـی نماید. یعنی آنچه جزو "مجموعه" هست – جمعی از مؤسسـات بهـم پیوسـته کـه بـرای بـه حداکثر رساندن قدرت دسته جمعی‌شان اقدام می‌کنند (بارنت ۱۹۶۹). همانطور که آیزنهاور خاطر نشان ساخت.

نماینده کنگره‌ای که در پی یک تاسیس دفاعی جدید در حوزه خودش هست، شرکتی
کـه در لـوس‌آنجلس، دنـور، یـا بالتیمور سفارشی برای تعداد بیشتری هواپیما دریافت می‌دارد،

نیروهای ارتش که آنها را می خواهند، ارتشهایی از دانشمندان که بطور شدیدی خواهان آزمایش تازه‌ترین فرضیاتشان هستند، همه اینها را کنار یکدیگر بگذارید و شما یک لابی دارید.

خلاصه آنکه، مشارکت نظامی – صنعتی بسیار متنفذ است زیرا در تمامی جامعه آمریکائی رخنه کرده است.

شواهد – بخش ۱: سالهای جنگ سرد

این باور که منافع مجموعه نظامی – صنعتی بطور ناموجهی در جهت زیان احتمالی منافع ملی بوده است با امارات قابل ملاحظه‌ای تایید می‌شود. برخی از آنها مربوط به سالهای جنگ سرد در زیر توصیف می شود[سه]:

• در نیمه سالهای ۱۹۸۰، در اوج تجهیز دفاعی ۲/۳ تریلیون دلاری طرح ریزی شده دولت ریگان، پنتاگون بطور میانگین هر ساعتی ۲۸ میلیون دلار صرف می‌کرد... در ۱۹۹۰... مجموع مخارج دفاعی افزایش یافته برای سالهای جنگ سرد مبلغ ۳/۷ تریلیون دلار به دلار ثابت ۱۹۷۲ می‌رسید – تقریبا مبلغی کافی که بتوان هر چیزی را در ایالات متحده بجز زمین خرید: هر خانه ای، کارخانه، ترن، هواپیما و یخچالی را (ایگناسیوس ۱۹۸۸، ۲۳).

• از هر شانزده کارگر آمریکایی یکی برای تامین معیشتش مستقیماً متکی به مجموعه نظامی – صنعتی است، و میلیونها نفر بیشتر بطور غیر مستقیم بعنوان مشتری وابسته به آنها هستند (تامپسون ۱۰،۱۹۹۰). بیشتر از ۳۰ درصد ریاضی دانان، ۳۵ درصد فیزیکدانها، ۴۷ درصد مهندسان هوانوردی، و ۱۱ درصد برنامه ریزان کامپیوتر در مجموعه نظامی – صنعتی کار می‌کنند (لیپ ستیز و اسپیک ۱۹۸۹، ۲۹).

• "برای هر بیلیون دلاری که پنتاگون از بودجه تسلیحاتی‌اش کم کند، تقریبا سی هزار شغل در صنعت از دست خواهد رفت" (ریفن برگر ۱۹۹۰، ۲۲).

• فهرست پانزده شرکت سطح بالا که قراردادهای مطلوب از پنتاگون دریافت می‌دارند بطور مشخصی از زمان جنگ جهانی دوم ثابت مانده است، بخصوص در میان تولیدکنندگان هوانوردی (مک دونالد داگلاس، لاک هید، بوئینگ، راک ول اینترنشنال، جنرال داینامیکس، جنرال موتورز، و یونایتد تکنولوژیز). "شش تا از هشت خط تولیدی هوائی رابطه مداوم قراردادی با یکی از نیروی‌های نظامی داشته اند... که در بیش تر موارد به جنگ جهانی دوم برمی‌گردد" (کورت ۱۹۸۹).

• نوعاً پیمانکاران درجه یک هوانوردی، در زمانی که خط تولید جاری شان روبه پایان دارد قرارداد جدیدی بدست می‌آورند بر طبق "الزام ادامه کار" که معتقد است که "یک خط تولید بزرگ و جا افتاده هوا فضایی یک منبع ملی است... وزارت دفاع آن را خطرناک و حتی بی

پروایی میداند که اجازه دهد یک خط تولید عظیم بخاطر نبود یک قرارداد تولیدی بزرگ تعطیل و بلا استفاده شود" (کورت ۱۹۸۹).

• ضروریات ساختار صنعتی... بوسیله ضروریات نظام سیاسی تقویت می شود. چهارتای از خطوط تولید عمده در ایالاتی واقع شده اند که از نظر حوزه انتخاباتی مهم می‌باشند: کالیفرنیا (راک ول و لاک هید – می سایلز و اسپیس)، تکزاس (جنرال دایناميكز)، و نیویورک (گرومان). سه تای دیگر در ایالاتی واقع شده اند که برای سالیان دراز سناتوری داشتند که در کمیته نیروهای مسلح سنا یا کمیته تخصیص اعتبارات مقام عالی داشت (کورت ۱۹۸۹).

• ۲۰۰۰۰ پیمانکار درجه اول و ۱۵۰۰۰۰ پیمانکاران فرعی و خرده فروشان تحت "نوع مضحکی از کاپیتالیسم "بدون رقابت" زحمت می‌کشند،که سوبسید سودهای شرکتها را تأمین کنند و پیمانکاران را "از تاثیر عدم کارآئی شان" بوسیله روندی مشهور به "تغذیه قرارداد" اطمینان خاطر دهند (آتکینسون و هیات ۱۹۸۵). نتیجه‌گیری تحقیقی در این باب چنین است که "عملاً تمامی قراردادهای بزرگ نظامی هزینه ای داشته اند که بیش از ۳۰۰ تا ۷۰۰ درصد هزینه واقعی بوده است" (پارنتی ۱۹۸۸، ۸۸).

• تقلب، حیف و میل، ارتشا، و فساد بیماری مزمن در قراردادهای نظامی بوده اند، همانطور که در ماجرای سو، استفاده از مخارج در سالهای ۱۹۸۰ معلوم گردید که شامل "۷۴۸ دلار... برای یک انبردست ۷/۶۱ دلاری، یک قوری قهوه خوری ۷۰۰۰ دلار، و یکدستگاه توالت فرنگی ۶۰۰ دلار بود" (می‌یر ۱۹۸۷،۱۲۵). در پی چنین افشاگریها "ارتش... هفت هزار کارمند اضافی به کارکنان ستاد افزود تا مشکلات لوازم یدکی اش را حل کند" (رایش ۱۹۸۵،۳۶).

• "در هفتاد و هفت مورد بازرسی از کارهای ساختمانی معیوب توسط مقامات پنتاگون در ۱۹۸۲، فقط یکبار پیمانکار مجبور شد که بخاطر خطاهایش پولی پرداخت کند" (آتکینسون و هیات ۱۹۸۵). کارهای تقلبی افزایش تعداد کارکنان پنتاگون را برای اداره و نظارتفعالیتهایش تشویق می کند، ولی این امر ادامه می یابد. حتی با وجود از میان رفتن جنگ سرد، پنتاگون بر پیشبرد یک طرح ۴ بیلیون دلاری اختلال راداری الکترونیک اصرار ورزید که در پروازهای آزمایشی هواپیماهای جنگنده مورد نظر پروژه ناموفق بود (نیویورک تایمز ۲۳ اکتبر ۱۹۹۰).

• دانشگاهها پژوهشهای اساسی مهمی را برای پنتاگون انجام می‌دهند. چون آنها به مشارکت اغوا می شوند، دیگر بصورت نیروی خنثی کننده نسبت به مجتمع نظامی – صنعتی عمل نمی‌کنند. یکی از پژوهشگران MIT (انستیتوی تکنولوژی ماساچوست) یادآور شد که "شغل ما توسعه دانش نیست بلکه توسعه ارتش است" نقل شده (پارنتی ۱۹۸۸).

• تعداد زیادی از "شرکتهای مشاور" خصوصی و انجمنهای فکری "غیر انتفاعی" با یکدیگر بر سرگرفتن سهمی از "پولهای تحقیقاتی" ارتش رقابت می‌کنند. "معدودی تحلیلگر غیر نظامی را می‌توان یافت" که در استخدام این شرکتها نباشند، که از نظر مردم مشهور به "راهزنان شهری" می‌باشند (بخاطر نزدیکی اداراتشان به راه کمربندی میان ایالات دور شهر واشنگتن دی. سی). در عوض این شرکتها مملو است از کارکنان سابق پنتاگون و افسران بازنشسته (پین کاس ۱۹۸۵). "تحقیقاتی که مقام بالاتر را به چالش طلبد که خواه در لحن یا رنگ متفاوت از لحن و آهنگ نیروهای ارتش یا رنگ یونیفرم باشد" خیلی معدودند و یا با این دو فاصله دارد (بروئر و براکن ۱۹۸۴).

• حمایت از شرکت راند و سایر مراکز پژوهش و توسعه که از بودجه فدرال تامین می شوند (FFRDCs)[1] که طرح و آزمایش سیستم‌های تسلیحاتی را بعهده دارد و استراتژیهای جنگی را طرح می‌نماید بین ۱۹۸۷ و ۱۹۹۱ ۳۰ درصد افزایش یافت (پرل‌استاین ۱۹۹۴، ۳۱). این مراکز قراردادهای پنتاگون را بدون زحمت رقابت مناقصه‌ای دریافت می‌دارند.

• مصارف نظامی مستمراً درصدی بالا از مخارج فدرال را تشکیل می‌دهد. حتی تحت شرایط کسر بودجه وسیع، بدهی فدرال، و تهدید رو به زوال شوروی، دولت بوش در ۱۹۹۰ خواستار افزایش ۷ بیلیون دلاری برای مصارف نظامی در ۱۹۹۱ گردید و افزایشات بعدی در هر سال تا ۱۹۹۵. آنطور که یک مقام بودجه پنتاگون بنحوی کنایه آمیز یادآور شد، "فقط در اینجا ما خواستار یک بیلیون دلار افزایش می شویم – ولی ما ۱۰ بیلیون دلار افزایش می خواستیم – با یک کاهش ۹ بیلیون دلاری" (تامپسون ۱۹۹۰، ۶۵).

این حکایات و روشنگریها تاییدی تجربی است بر وجود منافع یک مجموعه نظامی – صنعتی حداقل در ایام جنگ سرد. ولی نفوذ آن بر سیاست خارجی آمریکا بسادگی بیش از حد برآورد می شود. ممکن است درست باشد که فشارها برای افزایش یا ادامه مخارج نظامی که توسط برخی لابی کنندگان و پیمانکاران امور دفاعی وارد می شود ثمری بدهد، ولی این بمعنی آن نیست که مشارکت نظامی –صنعتی با ذهنیتی منفرد این هدف را بالاتر از تمامی اهداف دیگر دنبال مینماید. در واقع، منافع بسیاری از صنایع آمریکا که کار قراردادی برای پنتاگون انجام می دهند عمدتا متکی به آن نیست. افزون بر این، جنگ و ماجراجوئی خارجی، منتسب به تعبیرات افراطی تر نظامی – صنعتی وضعیتی را ایجاد می کند که حساس و وخیم برای حیاتش باشد. حقیقتا منافع مالی آمریکای متحد و جان (اگر نه دورنمای ارتقا مقام) افسران نظامی را تهدید می‌کند. بدینقرار بدون تردید مجموعه نظامی – صنعتی در بیشتر فعالیتهای

[1] Federally Funded Research and Development Centers

دوران جنگ سرد در خارج و داخل موثر بود، بویژه در ارتباط با ساختار مصارف نظامی و تاثیر وابسته‌اش بر شکل توانائیهای نظامی کشور. معذلک، ابتکارات سیاست خارجی کشور صرفا از فشارهای این مجموعه بی چهره سرچشمه نگرفته، بلکه شواهد و قرائن بسیار متناقض است. جائیکه منافع وجود دارد، ضرورتا نفوذ وجود ندارد.

شواهد – بخش ۲: سالهای بعد از جنگ سرد

پایان جنگ سرد حکایت از تغییرات مهمی در سیاست مصارف نظامی داشت. منتقدان تئوری مجموعه نظامی – صنعتی استدلال می‌کنند که این تغییرات نشان میدهد که آن نظریه "در بهترین حالت، ناکافی، و در بدترین حالت نادرست بوده است. قدرت مجموعه نظامی – صنعتی اگر واقعی بود. باید بطور موثری از کاهش جدید بودجه، لغو سخت افزارها، بسته شدن پایگاهها، و درست از همان وقایعی که در سالهای ۱۹۹۰ روی داد جلوگیری می‌کرد" (آدامز ۱۹۹۴). یقینا در این انتقاد حقیقی وجود دارد، ولی در مورد دامنه تغییراتی که روی می‌دهد گزاف‌گویی می‌کند.

همچنانکه کاهش تجهیزات نظامی در بعد از جنگ سرد و در دوران دولت بوش قوت گرفت، طرفداران امور دفاعی چندین دلیل و حجت آوردند تا سرعت روند مذکور را کند سازند، از جمله حمایت کردن از "پایه صنعت دفاعی" کشور و حفظ "ظرفیت اضافی" که می‌توانست در صورت بروز یک جنگ بزرگ وارد مرحله تولید شود. در همان زمان، فروشهای تجهیزات نظامی ایالات متحده به سایر کشورها بنحوی بارزی افزایش یافت.

دمکراتهای لیبرال که در گذشته مخالف چنین فروشهای اسلحه بودند، حالا از آن حمایت می کردند چون نگرانی درباره شغلها در داخل و سایر منافع متصوره وابسته اقتصادی اولویت یافت (نگاه کنید به رنر ۱۹۹۴). فروش هفتاد و دو هواپیمای پیشرفته اف – ۱۵ به عربستان سعودی در ۱۹۹۲ بویژه قابل توجه بود، چه این نه فقط از حمایت دمکراتهای کنگره برخوردار بود بلکه همچنن از پشتیبانی آرزومندان به ریاست جمهوری، یعنی جورج بوش و بیل کلینتون بهره مند شد. دولت بوش قبلا درخواست سعودیها را بایگانی کرده بود، ولی بوش در مدت مبارزه انتخاباتی آن را احیا کرد تا خطوط تولید در شرکت مک دونالد داگلاس کار کند و تقریبا هفت هزار شغل محفوظ بماند (نگاه کنید همچنین به فصل‌های ۵ و ۱۲). کلینتون گامی فراتر رفت با حمایت از دو سیستم تسلیحاتی که دولت بوش می‌خواست رد کند: زیر دریایی سی ولف Seawolf و هواپیمای چرخنده وی. ۲۲ اسپری V-22 osprey.و او پیشنهاد کرد که فقط ۶۰ بیلیون دلار از برنامه پنج ساله نیروی پایه ۱/۳۳ تریلیون دلاری که قبلا توسط بوش

پیشنهاد شده بود بکاهد. در همین حال، پنتاگون مجدداً پرداخت هزینه های پیمانکاران نظامی را که قبلا پرداخت کرده بود آغاز کرد، چه آنها درصدد فروش سخت افزارهای نظامی ایالات متحده در نمایشگاههای تجاری در اکناف جهان برآمدند.

کوشش نافرجام دولت بوش که طرح هواپیمای وی ۲۲ – اوس پری – هواپیمای حمل و نقل عمود پرواز را بدور افکند که توسط تفنگداران دریائی سفارش داد شد ولی مورد مخالفت مقامات سطح بالای پنتاگون و بعنوان چیزی – غیر لازم و بسیار گران قیمت – قرار گرفت، نشان میدهد که چگونه مثلث آهنین در درون روند سیاست دفاعی، سیستمهای تسلیحاتی را حتی با وجود مخالفت شدید محفوظ می دارد. این معنا اشاره به پیوندهائی دارد که پیمانکاران دفاعی و گروههای ذینفع (بخش خصوصی)، بوروکراتهای امور دفاعی (قوه اجرائیه)، و اعضای کنگره (قوه مقننه) را با هم به یک واحد منفرد مرتبط می سازد که شکست آن بیش از حد دشوار است. در مورد اوس پری، یک ضلع مثلث لرزان بود – بوروکراتهای امور دفاعی در سطح بالا ولی آنها مواجه با مخالفت مصممانه در ضلع دیگر مثلث همچنین مخالفت از درون پنتاگون شدند.

> نمایندگی ضلع گروه ذینفع را شرکت های هوانوردی بعهده داشتند (به رهبری بوئینگ) و اتحادیه‌ها (به رهبری کارگران متحد خودروسازی)که هواپیما را تولید می‌کردند. آنها یک شبکه ملی از کارگران و شرکتهای تولید کننده را بسیج کردند با ایجاد یک خط تلفن فوری رایگان به کنگره، و "روز ملی قدردانی از تیلت روترو[1]" را با یک پرواز نمایشی در واشنگتن بسر آوردند. آن اعضای کنگره که در حوزه هایشان شغل و پول از دست می‌رفت به داخل هواپیما برده شدند. چندین عضو شروع به برپائی جلسات هفتگی استراتژی بالابی پست‌ها کردند، و یک نماینده، میهمانی کوکتلی برگزار کرد که قریب دویست نفر لابی کننده و مقامات صنعت را بخود جلب کرد، دسته‌چک‌های بانک نیز حاضر بود. کمیته اقدام سیاسی امور دفاعی PACs وعده داد که کمک به اعضای اصلی کمیته های کنگره را که ۲ میلیون دلار در سال قبل دریافت داشته بودند افزایش دهد. و ضلع بوروکراتیک مثلث، که در داخل پنتاگون کار میکرد، هیات تفنگداران دریائی بود، که خواهان برنامه بود (بنت a ۲،۱۹۹۴ ۲۹)

اوس پری احیا شد – کمک بدان تا حدودی بخاطر حمایتی میسر شد که در مبارزات ریاست جمهوری ابراز شد. از اینروی، زمانی که بیل کلینتون سوگند برای ورود به کاخ سفید یاد کرد، بلامانع بودن طرح تصویب شد.

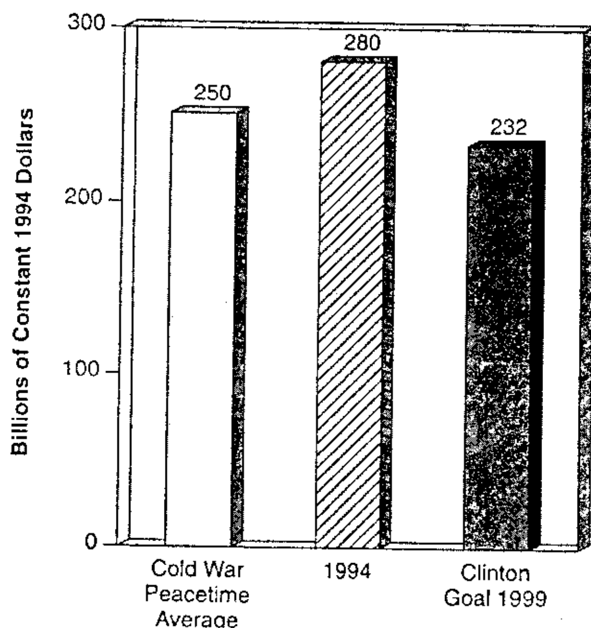
> سیاستمداران همه ایالات بنظر میرسد که اشتغال فکری قبلی دارند به اینکه مصارف نظامی را در حدی بالا بدلایل سیاسی و اقتصادی حفظ کنند. با بستن پایگاههای نظامی و خطوط تولید تسلیحاتی، بشدت مبارزه شد. توجیهات جدیدی برای مصارف نظامی در داخل و

---

[1] National Tilt Rotor Appreciation Dap

خارج با علاقمندی و اشتیاق جستجو می شد. علاوه بر آن، علیرغم پایان جنگ سرد و شکست کمونیسم، دمکراتها هنوز بنظر می رسد که نگران آن بودند که مبادا متهم شوند که "در مورد دفاع ضعیف عمل مـی‌کنند" ("رئیس جمهور کلینتون و ارتش" مونیتور دفاعی ۲۲ شماره ۲ [۱۹۹۳]: ۲)

کلینتون یکسال بعد این واقعیت را تایید کرد. در دومین سخنرانی وضع اتحادیه State the union وی در مقابل هلهله و تحسین بسیار اعلام کرد که ما نباید بودجه دفاعی را بیشتر کاهش دهیم. این تعهد در پی "بررسی همه جانبه" پنتاگون بود که، بهرحال، بنظر رسید که برخی "لوازم و احتیاجات" را "ابداع" کرده است تا "ساختارها و نیروهائی را که داریم توجیه نماید بمنظور مقابله با جهانی که پیش روی داریم" (بوروسیچ ۱۹۹۴-۱۹۹۳). مصارف مورد نظر درست زیر حدی که بوش می خواست یعنی در ۱/۳ تریلیون باقی ماند. این امر بودجه را در سطح جنگ سرد نگاه داشت (بجز سالهای جنگ کره و ویتنام، نگاه کنید به نمودار ۱-۹). علاوه بر آن علیرغم ادعای وزیر دفاع ویلیام پری که بودجه جاری "بقایایی از جنگ سرد نیست"، بسیاری از سیستم های تسلیحاتی بحث انگیزِ پیشین باقی ماندند (نگاه کنید به چکیده ۱-۹). و مدیریت برنامه وسیع و عظیم پنتاگون همراه با سوء مدیریت همیشگی آن بنظر رسید که بخاطر مصارف جدید ادامه خواهد یافت قبل از اینکه صرفه جوییهای جدید بتواند تحقق یابد. همانطور که پری به کنگره که مراقب هزینه ها است در زمان استماع نامزدیش گفت، "شیوه‌های مالی، سیستمهای تحلیل اطلاعات مالی ما، تحلیلهای مالی ما کهنه و قدیمی هستند و ناکافی برای انجام وظیفه: این [محتاج] سرمایه‌گذاری عظیمی است که از این چاله بیرون آئیم. از لحاظ صرفه جویی موردنظرِ آتی، من اطمینان دارم که حاصل می شود، ولی ما در نظر داریم که مقدم بر همه، به سرمایه گذاری در سیستمهای جدیدی دست بزنیم، قبل از اینکه امید به نیل به این صرفه جوئیها داشته باشیم."



نمودار ۱-۹ مصارف نظامی ایالات متحده، ۱۹۹۹- ۱۹۴۸ (دلار ثابت)

یادآوری: بر اساس اطلاعات وزارت دفاع ۱۹۸۹-۱۹۴۸ میانگین ایام صلح جنگ سرد بجز سالهای جنگ کره و ویتنام

منبع: مصارف ۱۹۹۵ نظامی: داستان واقعی. مونیتور دفاعی ۲۳ شماره ۵ [۱۹۹۴] به۳

تئوری مجموعه نظامی – صنعتی نمی‌تواند ماجرای بودجه دفاعی کلینتون (و بوش) راکاملا توضیح دهد، ولی ناسازگار با هیچیک نیست. در این چهارچوب توصیف میلز از "دار و دسته نظامی واشنگتن" بعنوان یک ائتلاف بیشتر طبیعی میان منافع متفاوت تا یک توطئه، آشکار کننده است. توجه کنونی شعار این مشارکت بر "شغل" بیشتر از "منفعت" آن فکر را بی اعتبار نمی سازد. در واقع، یک منتقد دولت کلینتون توصیف کرد که موضع دولت در عبارات رئیس جمهور آیزنهاور به سهولت مشخص می‌باشد: "محاسبات سیاسی که از بودجه نظامی حمایت می کند بروشنی خواسته دولت است که درگیر نبرد با نظامیان یونیفرم‌پوش و متحدان کنگره‌ای و صنعتی شان نشود" (بوروسیج ۱۹۹۴-۱۹۹۳).

چکیده ۱–۹

پول بیشتر برای تسلیحات جنگ سرد

	سال شروع سیستم تسلیحاتی	۱۹۹۴ سطح تامین پول بیلیون دلار	۱۹۹۵ درخواست بودجه بیلیون دلار
هلی کوپتر آپاچی آ.اچ-۶۴	۱۹۹۱*	۰/۲	۰/۳
دفاع بالیستیکی موشکی	۱۹۷۶	۲/۷	۳/۳
هواپیمای حمل و نقل گلوب ماستر III سی-۱۷	۱۹۸۱	۲/۴	۳/۰
هواپیمای شناسائی ای-۸ آ.ج استارز	۱۹۸۳	۰/۹	۰/۸
جنگنده اف-۲۲	۱۹۸۲	۲/۱	۲/۵
جنگنده بمب افکن هورنت اف/آ-۱۸	۱۹۹۰+	۱/۴	۱/۳
جنگنده های جاست	۱۹۹۴**	۰/۳	۰/۲
ماهواره مخابراتی میل استار	۱۹۸۳	۰/۹	۰/۶
زیر دریائی مهاجم جدید	۱۹۹۲	۰/۴	۰/۵
ناو هسته ای هواپیمابر	۱۹۹۳++	۱/۲	۲/۵
هلی کوپتر کومانچی اسکات راه – ۶۶	۱۹۸۴	۰/۴	۰/۵
موشک هسته ای ترادنت II	۱۹۷۹	۱/۱	۰/۷
هواپیمای چرخان اوس پری وی – ۲۲	۱۹۸۳	۰/۰۱	۰/۵
مجموع		۱۳/۷	۱۶/۷

× برنامه اصلی آپاچی در ۱۹۷۳ آغاز شد.

+ برنامه اصلی هورنت در ۱۹۷۵ آغاز گردید.

×× این برنامه در تعقیب برنامه های هواپیماهای لغو شده است مانند ام. آر. اف، آ اف ایکس و آ – ۱۲.

++ نخستین نوع این ناو۵۴ هسته ای هواپیما بر در ۱۹۶۷ آغاز گردید.

منبع: "مصارف نظامی ۱۹۹۵:داستان واقعی،" مونیتور دفاعی ۲۳، شماره ۵، [۱۹۹۴]:۲.

آیا گروههای ویژه ذینفع سیاست خارجی را کنترل می‌کنند؟

تز نخبگان قدرتمند و تئوری مربوط به یک مجموعه با نفوذ نظامی – صنعتی، اصول تئوریک دمکراسی لیبرال را به مبارزه می‌طلبد. اگر در عمل یک طبقه نخبه در واقع حکومت می‌کند، و اگر کردارش مورد حمایت یک مجموعه نظامی – صنعتی بسیار قدرتمند و حکومتهای فرعی مثلثهای آهنین است، دیگر، تنظیم سیاست "دمکراتیک" یک اسطوره سیاسی است. سیاست گذاری خارجی تحت چنین شرایطی کمتر نموداری بطور کلی از ارزشها و ترجیحات مردم آمریکا است تا اینکه جلوه ای از انگیزه ها و منافع معدودی ممتاز.

برعکس این نتیجه‌گیری، دیدگاهی ثانوی نیز هست – که مردم آمریکا با سازمان دادن خودشان در گروهها به منظور جلب نظر حکومت به ارزشها و منافع مشترکشان بر سیاست نفوذ می‌گذارند. این اساس *کثرت گرایی* در سیاست آمریکاست، که توجه را جلب می کند به نقشی که گروهها، انجمن‌ها و سازمانها در زندگی سیاسی ایفا می‌نمایند. این همچنین اساس مدل کثرت‌گرایانه سیاست‌گذاری عمومی است، که مقصودش توضیح آنست که چگونه ارزشهای لیبرال و نهادهای دمکراتیک حفظ می‌شوند گرچه دمکراسی در خالص‌ترین شکل خود (مشارکت مستقیم) نمی‌باشد.

طرفداران مدل کثرت گرایانه قبول دارند که خواسته های یک حکومت مدرن و پیچیده با منافع و دشواریهای جهانی ضرورتا قدرت را در دست معدودی متمرکز می‌سازد. شهروندان نمی‌توانند و نمی‌خواهند مستقیماً در سیاست‌گذاری عمومی شرکت نمایند. معذلک، از جباریت بالقوه نخبگان جلوگیری می‌شود و دمکراسی حفظ می‌گردد به سبب اینکه نمایندگی منافع متعدد توسط رهبرانی انجام می‌گیرد که خودشان در رقابت با یکدیگر هستند. بنابراین اولویت‌های عمومی امکان ابراز می یابند از طریق چانه زنی میان نخبگان گروه ذینفع که عموم مردم را در نظر می‌گیرند – نه بخاطر اینکه آنها صادقانه درباره رفاه عموم نگران می‌باشند (آنطور که تئوری نخبگان معتقد است) بلکه بخاطر اینکه عموم توده بر آنها اعمال فشار می‌کند از طریق انجمنهای داوطلب که معرفشان هستند. از این منظر گروههای ذینفع باید مورد تحسین قرار گیرند، نه نفرین. در واقع، آنها عنصری محوری در توصیف ایالات متحده بعنوان یک نظام جامعه مسلطِ سیاسی می‌باشند.

نظام نظارت و موازنه که منظور بنیانگذاران کشور بود برای شهروندان طرق متعدد دسترسی به تصمیم‌گیرندگان را مقرر می‌دارد، و گروههای ذینفع وسایل این دسترسی را فراهم می‌آورند. از اینروی گروههای ذینفع کمک به حفظ حقوق شهروندان در برابر سو، استفاده از قدرت بوسیله هر ذینفعی می‌کند، بالاترین ترس در ذهن واضعان قانون اساسی بخصوص امکان

این بود که یک ذینفع کنترل ابزارهای حکومت کردن را در دست بگیرد. رقابت میان مراکز خنثی کننده قدرت چنین مکانیسمی است. حتی مثلث آهنین از این دیدگاه نباید مایه نگرانی باشد چون آنها وسیله پیوند دادن شهروندان با شاخه های گوناگون حکومت هستند که در غیر اینصورت بخاطر تفکیک قوای قانون اساسی متفرق بودند.

رقابت گروههای ذینفع در خدمت مصلحت عمومی در سیاست‌گذاری است بهمان نحوی که آدام اسمیت نظریه‌پردازی کرد که دست نامرئی بازار در زمینه اقتصادی خدمت می‌کند، و با تعقیب منافع خصوصی، موثر در رفاه عمومی می‌شود. حاصل امر رقابتِ گروه‌های ذینفع، حکومت برای مردم است اگرنه ضرورتا از آنها یا بوسیله آنها باشد.

انواع گروههای ذینفع

آنقدر منافع سازمان یافته در جامعه آمریکا فراگیر است که غالبا ایالات متحده را بعنوان "جامعه گروه ذینفع" تصویر می‌نمایند. شواهد زیر موید این توصیف است.

> در ۱۹۸۶ سرویس درآمد داخلی، ۹۲۹۴۱۵ سازمان معاف از مالیات را فهرست کرد — افزایشی تقریبا ۴۳۰۰۰ تا در یک سال. در میان آن ازدحام، ناظری در بالای دروازه کاخ سفید، می‌تواند بیش از ۱۹۰۰۰ سازمان را بشمارد که، در زمینه ملی، تشکیل یافته‌اند که تا حدودی نظراتشان را بر شعب اجرائی و قانونگذاری فدرال بقبولانند.این یعنی دو برابر تعدادی که در ۱۹۷۰ وجود داشت، سازمانها جدید با آهنگ ۱۰۰۰ تا در سال تشکیل می شوند. این گروهها از طریق ۱۱۰۰۰ نماینده در واشنگتن اقدام می‌کنند — که مشتری همیشگی و منظم همسایگی کاخ سفید می‌باشند. (پیترسون ۱۹۸۸، ۱۵).

هزاران سازمانی که آمریکائیان به آن می‌پیوندند و حمایت می‌کنند تا اغراض و اهدافشان را پیش برند از لحاظ اندازه، گستردگی متنوعی دارد از گروههای بزرگ، پرقدرت که معرف نسبتا حوزه های انتخابیه گوناگون هستند، مانند انجمن آمریکائی افراد بازنشسته (AARP[1]، بزرگترین گروه ذینفع در کشور، با ۳۲ میلیون عضو)، تا کوچکترها، گروههای همگون تر که حول تقریبا اموری خاص سازمان یافته اند، مانند کلوپ سی‌یرا[2] (۶۵۰۰۰۰ عضو). اغلب اینها در درجه اول نگران و علاقمند به امور اقتصادی هستند و درصدد ارتقا سیاستهائی هستند که بسود منافع ویژه اعضایشان باشد. AFLCID نمونه‌ای است در حوزه کارگری سازمان یافته، همانطور که دفتر کشاورزی آمریکا در زمینه کشاورزی هست. گروههای غیر اقتصادی بخش کوچکتری هستند که دارای سه نوع مشخص می‌باشند: گروههای ذینفع عمومی، گروههای تک موضوعی و گروههای ایدئولوژیک (پاترسون ۱۹۹۴).

---

[1] American Association of Retired Persons
[2] Sierra Club

گروههای ذینفع عمومی متفاوت از گروههای ذینفع اقتصادی بوده و در صدد نمایندگی منافع جامعه بعنوان یک کل بوده و برای تحقق منافع اغلب کمتر محسوس، می کوشند. *شهروند عمومی* رالف نادر شاید یکی از مشهورترین گروه های ذینفع عمومی‌باشد، ولی سایر مثالهای برجسته گروههای جدید عبارتند از *انگیزه مشترک* و جامعه *رای دهندگان زن*، ***گروههای تک موضوعی*** درصدد اعمال نفوذ سیاسی در حوزه‌های معینی هستند، مانند محیط زیست (نگرانی ویژه کلوپ سی یرا همانطور که در بحث بر سر تاثیر زیست محیطی نفتا مشخص گردید)، انجمن آمریکائی سازمان ملل متحد، که مدام مراقب و درصدد اعمال نفوذ بر سیاست ایالات متحده نسبت به ملل متحد می‌باشد، نمونه ای در قلمرو سیاست خارجی است. گروههای متعدد ذینفع قومی با علائق ویژه سیاست خارجی که ما با تفصیل بیشتر بعدا به آن خواهیم پرداخت، بطور خاص بعنوان گروههای یک موضوعی محسوب میگردند. ***گروههای ایدئولوژیک*** از سوی دیگر علاقمند به طیفی وسیع از سیاست‌ها هستند اما از یک دیدگاه فلسفی مخصوص. آمریکائیان برای اقدام دمکراتیک و انجمن محافظه کار، برای مثال، عموما به ترتیب مواضع لیبرال و محافظه کار را در سیاست خارجی و سایر عرصه‌های سیاسی حمایت می‌نمایند.

در تعریفی وسیع، سه نوع دیگر از بازیگران را باید بعنوان گروههای ذینفع بحساب آورد. نخست، حکومت های خارجی لابی کنندگان را استخدام می‌کنند در تلاش جهتِ اعمال نفوذ بر تصمیمات سیاست گذاران خارجی آمریکا و اعضای کنگره در اموری که برایشان مهم است. بموجب قانون، نمایندگان غیر دیپلماتیک سایر کشورها باید بعنوان لابی کنندگان ثبت شوند، حدودا یک هزار کارگزار ثبت شده منافع کشورهای خارجی را نمایندگی می‌کنند (اشلوزمان و تی یرنی[1] ۱۹۸۶، ۵۴). ژاپن بخصوص در پیشبرد منافعش و دفاع در برابر حملات بر سیاستهای تجارتی اش فعال بوده است. علاوه بر استخدام لابی کنندگان، از انجمنهای فکری گوناگون و نهادهای آکادمیک حمایت کرده است. در ۱۹۸۸ و ۱۹۸۹ کارگزاریهای حکومت ژاپن، شرکتها، و بنیادها ۴۰۰ میلیون دلار در "کوشش برای جلب (قلب و ذهن) آمریکائی"، و خیلی بیشتر از هر کشور خارجی دیگر صرف کردند (جودیس ۱۹۹۰، ۲۰ همچنین نگاه کنید به چوآت۱۹۹۰).

دوم، وزارتخانه و ادارات ایالات متحده بیشتر شبیه گروههای ذینفع عمل می‌کنند. آنها برداشت مربوط بخودشان را از سیاست مناسب داشته و برای تضمین اینکه نظراتشان در حلقه‌های تصمیم‌گیری منعکس گردد، اقدام می نمایند. مثلا پنتاگون از لحاظ تاریخی صدها "مأمور رابط با کنگره" را استخدام کرده است (البته با استفاده از دلارهای مالیات دهندگان) که

---

[1] Schlozman & Tierney

وظـیفه‌شـان اینسـت کـه قوانینـی مطلوب نظر پنتاگون تصویب شود. همانطور که در فصل ۱۳ نشـان خواهـیم داد، انـدازه و پیچیدگـی حکومـت آمـریکا، نقـش لابـی کـردن کارگـزاریهای بوروکراتـیک را توسعه داده، بنحوی که فعالیتهایشان اغلب دور از دید عمومی صورت می گیرد. مثلـث آهنیـن فقط محدود به امور دفاعی نیست بلکه به گستردگی درسایر زمینه های سیاسی نـیز حضـور دارد. غالـباً "شـبکه هـای موضـوع[1]" خوانده می‌شوند تا مثلث آهنین، آنها مرکب از مقامـات حکومتـی، لابـی کنـندگان، و کارشناسـان سیاسـی مـی‌باشـند کـه مـنافع مشترک و تخصصشان در یک "موضوع" بخصوص آنها را گرد هم می آورد.

وسـوم، هم حکومتهای ایالتی و هم حکومتهای محلی سیاستهای اقتصادی خارجی خود را اعمـال مـی‌کنـند. و فعالیت‌هایشان (غالبا در رقابت با یکدیگر)، بخصوص در مساعدت و جلب سـرمایه گـذاری مسـتقیم خارجـی، مشابه اقدامات گروههای ذینفع است (نگاه کنید به گلدس بورو ۱۹۹۳، کلاین ۱۹۸۳، و تولچین و تولچن[2] ۱۹۸۸).

گروههای ذینفع و سیاست خارجی

هـر چقـدر تفسـیر کـثرت گرایان نسبت به تئوری دمکراتیک اطمینان دهنده باشد، در عرصـه سیاست خارجی، جائیکه مسائل مورد نظر غالبا فنی و دور از زندگانی روزمره آمریکائیان اسـت، حضـور مـنافع سازمان یافته، تصور غلبه سیاسی توسط منتفعین را مطرح میسازد. چون فعالیـتهای گروههای ذینفع همیشه آشکار نیست یا توسط مطبوعات مورد توجه قرار نمی‌گیرد، غالبا تصور می شود که گروههای ذینفع پنهانی در پشت صحنه کار می‌کنند تا سیاستهائی را به پـیش بـرند کـه در خدمت منافعشان، نه اینکه بسود کشور باشد. در واقع، بسیاری از مردم قویا معـتقدند کـه سیاسـت خارجی بوسیله منافع ویژه تصمیم گرفته می شود، و اعتقاد آنان بوسیله چـند قریـنه شـگفت تقویـت مـی گـردد. بـرای مـثال، کمیـته امـور عمومـی آمـریکا اسـرائیل (AIPAC[3] – یکـی از عناصـر اصلی به اصطلاح "لابی یهودی" یا "اسرائیلی" با پنجاه و پنج هزار عضـو، کارمندانـی بـیش از یکصد نفر، و بودجه متجاوز از ۱۲ میلیون دلار (گروه[4] ۱۹۹۱، ۸) – اغلـب مظـنون بـه کنـترل کـردن سیاسـت خاورمیانه ای آمریکاست (نگاه کنید به بارد ۱۹۹۴، تـیونان[5] ۱۹۸۷). شناسـائی رسـمی ایـالات مـتحده از اسـرائیل فقـط یـازده دقیقه بعد از آنکه

---

[1] Issue Network
[2] Goldborough, Kline, Tochin
[3] American Israel Public Affairs Committe
[4] Grove
[5] Bard & Tivan

استقلالش را اعلام داشت، تصویب اصلاحیه جاکسون – واتیک توسط کنگره متضمن محروم داشتن اتحاد شوروی از منافع تجاری وعده داده شد. مشروط به تغییرات در سیاستهایش درباره مهاجرت جهودهای شوروی، و تامین ۱۲۳۵ دلار (در ۱۹۸۷) کمک نظامی ایالات متحده برای هر سرباز اسرائیلی (هارپرز اکتبر ۱۹۸۷، ۱۵) به این برداشتهای شاید اغراق آمیز اعتبار می‌بخشد. آنقدر AIPAC قدرتمند است که بدگویانش ادعا می‌کنند که کمیته، اسرائیل را "ایالت پنجاه و یکم آمریکا" ساخته است.

گروههای ذینفع قومی – که از جمله معرف و نمایندگی آمریکائیان یهودی، عرب، یونانی، ایرلندی، و ارمنی تبارها و آنهائی با تبار باصطلاح ملتهای اروپائی دربند (دولتهای کمونیستی در اروپای شرقی) می‌باشند، – برای مدتها نقشی فعال در جهت دادن به سیاست خارجی آمریکا ایفا کرده اند (قابل درک است در کشوری که از مهاجران تشکیل شده است). با این حال چارلز مک سی. ماتیاس، که تا مدتها سناتور بوده است ابراز نگرانی کرده است که اثرات لابی کردن گروه قومی ممکن است بیشتر مضر باشد تا مفید:

> سیاستهای قومی، که غالبا همراه با زیاده روی است، ثابت شده که مضر به منافع ملی می‌باشند... آنها هم خصومتهای غیر لازم و هم تصوراتی از منفعت مشترک بوجود می آورند که یا اصلا وجود ندارد و یا اندک است. آنها همچنین اثرات مضر داخلی دارند. چون همراه با شور و احساس قومی به اختلاف نظر درباره عدالت و درستی دامن می‌زنند، به بحث درباره تاثیر متقابل منفعت ملی با سیاستهای خاص مورد توجه گروههای قومی سازمان یافته می پردازند. سبب جنجال رنج آور و اتهامات متقابل تلخ می گردند. (ماتیاس ۱۹۸۱، ۱۹۹۷).

گروههای ذینفع قومی نزد کنگره و دولت در مورد اموری که مورد علاقه و توجه فوری اعضایشان می‌باشند لابی می‌کنند. تجارت، عرصه سیاسی دیگری است که فعالیت قابل توجه گروه ذینفع را برانگیخته است – بار دیگر بخاطر اینکه منافع ملموس، مانند شغل، سود در معرض خطر است. کنگره معمولا نقطه کانونی فعالیتهای سازمان یافته جهت تاثیر گذاشتن بر سیاست تجاری است. گروههای اقتصادی که از لحاظ تاریخی در این زمینه ذیمدخل بودند شامل سازمانهای چند منظوره معروفی می‌باشند چون اتاق تجارت و AFL-CIO، بهمان نسبت نیز گروههای ناهماهنگ تخصصی‌تر که تعدادشان در سالهای اخیر افزایش یافته است، که طیف گسترده‌ای دارد از انجمن گردوکاران کالیفرنیا گرفته تا کارگران متحد خودروسازی، از اتحادیه بین المللی سازندگان بستنی گرفته تا اتحادیه ملی کارگران بارانداز، و از شورای کارگران شکر آمریکا گرفته تا انجمن صنعت نیمه هادیها (نگاه کنید به بائر، پول، و دکستر ۱۹۷۲، دستلر ۱۹۹۵، دستلر و اودل ۱۹۸۷).

علیرغم حضـور گـروههای ذیـنفع قومی در همه جا و همه حال و آنهائیکه در سیاست تجـاری فعالیـت دارنـد، که تا حدودی زیادی از لحاظ اهمیت بیشتر داخلی هستند تا مرتبط به امـور سیاسـت خارجـی، گروههای ذینفع درگیر در سایر مسائل سیاست خارجی از لحاظ سابقه تاریخـی اهمیتـی در کوشـش بـرای نفوذ گذاشتن بر سیاست خارجی آمریکا نداشته اند. (البته اسـتثناهای قـابل ذکـر وجـود دارنـد مانند لابی چین، که برای مدت دو دهه کوشید که مانع از شناسـائی دیپلماتیک ایالات متحده از چین کمونیست شود.) مسائل سیاست دفاعی در سالهای اخـیر بصـورت یـک اسـتثنای مهـم ظاهر شده است، همچنانکه در مورد سیاست ایالات متحده نسـبت بـه آمـریکای مرکـزی در دوران دولـت ریگان بود. در هر دو مورد گروههای ذینفع ویژه درصـدد اعمـال نفـوذ سیاسـی شـدند با استفاده از تاکتیکهائی که معمولا منتسب به فعالیتهای گـروه ذیـنفع داخلـی اسـت، شامل نامه نویسی به اعضای کنگره، شهادت دادن در برابر جلسات اسـتماعیه کـنگره، ملاقـات بـا اعضای رسانه‌های جمعی، آگهی کردن سوابق رای دادن نامزدان تصدی مقام، کار در فعالیتهای انتخاباتی، شرکت در اعتراضات و تظاهرات، و مانند اینها.

در طـی مـراحل اولـیه تـنش زدائـی، بـرای مثال، تعدادی از گروهای لابی‌کننده خیلی معـروف (مانـند انجمـن کنـترل تسـلیحات، مرکـز اطلاعات دفاعی، شورای جهان قابل زندگی، کمیته سیاست سالم هسته ای، انجمن ملل متحد، و تلاش زنان برای صلح، در میان دیگران) از طـرفداران فعـال کوشـش های ایالات متحده برای تخفیف تنش با اتحاد شوروی بودند. آنها در تقلاهایشـان مـورد مخالفـت مجموعه تقریبا مهمی از گروههای سازمان یافته قرار گرفتند که از جملـه عـبارت بودنـد از AFL-CIO، لـژیون آمریکائـی، انستیتوی سرمایه‌گذاری آمریکا، شورای امنیت آمریکا، بنیاد هری تیج، ائتلاف ملی اقدام سیاسی محافظه کار (NCPAC) کهنه سربازان جـنگهای خارجی و گروههای گوناگون ذینفع قومی (کاکس ۱۹۷۶). نهایتا، کمیته درباره خطر موجـود، به عنوان منتقد مخصوصا مشهود و پر آوازه تنش زدائی و علی الخصوص معاهده سالت ۲ ۱۹۷۹ بظهـور رسـید، کـه بـدون تـردید نقشی مهم در ایجاد فضای سیاسی داخلی خصمانه نسبت به تصویب آن ایفا کرد (نگاه کنید به کالدول ۱۹۹۱، ساندرز ۱۹۸۳).

در مـورد آمـریکای مرکـزی، دولـت ریگـان با طیف وسیعی از مخالفتهای سازمان یافته مواجـه شد، که در آن گروههای گوناگون مذهبی نقش برجسته را داشتند، ولی دولت همچنین از حمایـت گـروههای ضـد ائـتلاف برخوردار شد، که در یک زمان تعدادشان بیش از پنجاه بود (ارنسون و برنر ۱۹۹۳، ۲۰۲). بهرحال در حالت موازنه، بنظر می رسید که مخالفان دست بالا را داشـتند. ایـن امـر مخصوصـا در کنگره مشهود بود جائیکه سیاستهای دولت نسبت به نیکاراگوا هرگـز محبوبیت نداشت، گواه این امر سازمان دادن تلاشهای خود دولت در کاخ سفید و وزارت

خارجـه بود تا حمایت عمومی را برای سیاستهایش بوجود آورد. (نگاه کنید به پاری و کورن بلو[1] ۱۹۸۸).

تصـمیم دولـت ریگـان در توسـل بـه "دیپلماسـی عمومـی" داخلـی بخاطر سیاستهای آمـریکای مرکـزی اش تلویحـا نشـان می داد که گروههای ذینفع سازمان یافته در واقع توانائی تاثـیر گذاشتن بر سیاست خارجی را دارند. با اعطای اعتبار بیشتری به این دیدگاه، ریگان شش هفـته قبل از ترک ریاست جمهوری شکوه کرد که یک "مثلث آهنی" در یک "محله واشنگتن" مرکـب از کنگره، رسانه های خبری، و گروههای ذینفع ویژه "در حال تلاش بودند تا بر کشور بر طبق منافع و امیال خود حکومت کنند تا نفع و خواسته ملت".

تا چه اندازه گروههای ذینفع ویژه بانفوذترند؟

تـلاش لابی‌های گروههای ذینفع تا چه اندازه، بخصوص در عرصه سیاست خارجی موثر مـی‌باشـند؟ آیا درست است که گروههای ذینفع ویژه، که هم آشکارا و هم پشت صحنه مبادرت بـه اقـدام جهـت وارد کـردن فشـار بـر حکومـت برای برخی موضعهای سیاسی می‌کنند، اساسا سیاسـت عمومـی را کنـترل مـی نمایند؟ آیا در نتیجه، منافع خصوصی بجای منافع ملی تامین می‌شود؟

نتـیجه‌گـیریهای زیـر نـتایجِ مطالعـات مـربوط بـه پیوند بین گروههای ذینفع داخلی و سیاست‌گذاری را با توجه خاص به تصمیمات سیاست خارجی خلاصه می‌کند:

- بعـنوان یک قاعده کلی، گروههای ذینفع تاثیر بیشتری بر امور سیاسی داخلی اعمال می‌کنند تا بر امور سیاسی خارجی، زیرا الزامات امنیت ملی به نخبگان حکومت مصونیتی نسبی از فشارهای داخلی می‌دهد.
- فعالیـت گـروه ذیـنفع بصـورت فشـاری همیشه محسوس، گرچه محدود، بر سیاست گـذاری عمـل مـی‌کند. اما تاثیرش با توجه به هر موضوعی تغییر می کند، بطور اخص "موضوع هرچه کم اهمیت تر باشد، احتمال نفوذ گروه بیشتر است" (میل بارت ۱۹۶۷).
- مشـابها، مـواردی کـه گـروههای ذینفع، زیاد با نفوذ باشند نادر است. نفوذهای گروه ذیـنفع هنگامـی زیادتراسـت کـه فقط بخش کوچکی از جمعیت از آن متاثر گردد و موضوع در انظـار عمومـی نباشـد کـه مـورد توجـه رسانه های جمعی قرار گیرد. "یک لابی مانند گل شب اسـت"، مدیر امور سیاست خارجی AIPACs زمانی خاطر نشان کرد. "که در تاریکی می شکوفد و در آفتاب می‌میرد" (گروه ۱۹۹۱).

---

[1] Parry & kornbluh

• بحرانها سبب برانگیختن منفعت می‌شوند: چون سطح بحران افزایش می یابد، منافع گروههای بیشتری ممکن است در معرض خطر قرار گیرند و این گروهها محتمل است که بکوشند تا نفوذ بیشتری اعمال کنند. ولی "چون سطح بحران بیشتر افزایش یابد، و بخصوص چون زمان تصمیم کوتاه شود، بطور نسبی فرصت اندکی برای منافع گروه هست که مورد توجه واقع گردد و رئیس جمهور قدرت عظیمی دارد برای شکل دادن به افکار عمومی، و چالش موثر اندکی از سوی گروههای ذینفع وارد می‌شود" (میل بارت ۱۹۶۷).

• نفوذ بین حکومت و گروههای ذینفع متقابل به مثل است. بهرحال، مقامات حکومتی احتمال بیشتری دارد که گروههای ذینفع را تحت تاثیر قرار دهند تا طرف دیگر بتواند بر خط مشی حکومت تاثیر بگذارد.

• توانائی گروههای ذینفع به تاثیر گذاشتن بر افکار عمومی درباره امور خارجی محدود است. تلاش بسیاری از گروههای ذینفع در جهت تاثیر بر افکار عمومی است تا بر خود سیاست، ولی طرز تفکرات توده بندرت مستعد آنست که با تلاشهای گروههای ذینفع تغییر یابد.

• گروههائی با یک نفع واحد تاثیر بیشتری دارند تا سازمانهای بزرگِ ملی و چند منظوره، ولی نفوذ گروههای اولی عمدتا محدود به منافع سیاسی خاص می‌باشد.

• گروههای ذینفع برخی اوقات درصدد آنند که حکومت دست به اقدامی نزند و خواهان حفظ وضع موجودند، چنین تلاشهایی معمولا بیشتر توفیق آمیز است از تلاشهائی که می خواهد تغییری سیاسی بوجود آورد. بدین دلیل گروههای ذینفع را عموما بعنوان عاملان ثبات سیاسی بحساب می‌آورند.

• تاثیرات گروه ذینفع در سالهای انتخابات رو به توسعه دارد، وقتیکه نامزدهای پست مورد نظر بیشترین آمادکی را برای پذیرش کانالهای باز ارتباطی دارند و اینکه به گروههای ذینفع امکان دسترسی بدهند.

• گروههای ذینفع از طریق کنگره به موثرترین وجه اعمال قدرت بر سیاست می‌نمایند، بهمین ترتیب، وقتی علاقه کنگره نسبت به یک امر سیاست خارجی بالا می‌گیرد فعالیت گروه ذینفع افزایش می‌یابد.

• توانائی یک گروه ذینفع به اعمال نفوذ بر سیاست خارجی در آن موقعیتهائی افزایش می یابد (مانند امنیت ملی) که "نمادهائی[1]" را بتوان ایجاد کرد که غیر محتمل است مورد مخالفت سایر گروهها با داشتن منافع عادی در آن نماد قرار گیرد.

---

[1] Symbols

• گـروههای ذیـنفع بیشـترین نفوذشان را بر موضوعات غیر امنیتی اعمال می‌کنند که توجه وافر به ملاحظات اقتصادی را طی مدتی طولانی ایجاب می نماید.

خصوصـیات فـوق الذکـر از تلاشهای گروه ذینفع برای تاثیر گذاری بر سیاست خارجی مشـخص مـی کند که صرف حضور چنین گروههائی، و این حقیقت که آنها قصد ترغیب دارند، نفوذ و رخنه شان را در روند تنظیم سیاسی تضمین نمی نماید. گروههای ذینفع ممکن است در برخـی موضـوعات خـاص موثـر باشـند. بهـرحال، غالبا روند سیاست‌گذاری خارجی بطور نسبی مصون از فشار مستقیم توسط گروههای ذینفع است. یک دلیل مهم اینست که، در داخل حوزه سیاست‌گذاری، نفوذهای گروه ذینفع اغلب یکدیگر را خنثی می‌کنند.

گروههای ذینفع و سیاست تعیین خط مشی

فـرض تئوری کثرت گرایی دمکراتیک بر اینست که خیر عمومی وقتی حاصل می گردد که هر گروه، در اجتماعی از سازمانها با علائق گوناگون در پی بحداکثر رسانیدن منفعت خودش باشـد. توانائـی هـر یک از گروهها به اعمال نفوذی غیر متناسب، با تمایل قدرتهای خنثی‌کننده، بـه تحقـق و تنظـیم موضـوع خاصـی تهاتر می‌شود. چون گروهی ایجاد و قدرت بگیرد، دیگران ناگهـان ظاهـر مـی‌شـوند تـا تعادل را برقرار کنند. وقتیکه یک گروه شدیداً در جستجوی پیش بـردن سیاست به یک جهت است، یکی دیگر (یا ائتلافی از دیگران که به تصور تهدید منافعشان بپا خاسته‌اند) تحریک خواهد شد که آن سیاست را بجهت مخالف براند.

تصـویری تاریخـی از ایـن روندهـای خنثـی‌کنـنده در انقـلاب صنعتی ظاهر گردید، هنگامـیکه تهدید شرکتهای بزرگ در کنترل جامعه آمریکا با ظهور اتحادیه های کارگری بزرگ مـتوازن گـردید. زمانـی کـه نفـوذ کارگران بزرگ می رفت تا تهدیدی نامتناسب باشد، حکومت بـزرگ، تعـادل را برقـرار نمود. اشکال جدیدتری از نمونه برقراری توازن،از جمله کوششِ کمیته خطـر موجود و متحدانش برای شکست معاهده سالت ۲، در پاسخ به ظهور زودتر لابی‌کنندگان طـرفدار تـنش‌زدائی در دهه بود، و مخالفت با نفتا توسط طرفداران محیط زیست و اتحادیه‌های کارگـران بـالا گرفت که نگران تاثیر موافقتنامه تجاری بر محیط زیست و مشاغل بودند. مشابها، توفـیق لابـی اسـرائیل مـنجر بـه ایجـاد انجمـن ملی اعراب – آمریکائیان شد، که الگو گرفت از AIPAC، کـه غرضـش اسـتفاده از رونـد سیاسـی آمـریکا برای ارتقا یک سیاست خاورمیانه ای "متعادلتر" ایالات متحده است.

حضـور نـیروهای متعادل‌کننده نه فقط تاثیر گروههای ذینفع خاص را کاهش می دهد، بلکـه همچنیـن بمعـنای آنسـت کـه تصمیمات معدودی، نهائی می‌شوند. هیچ طرفی نمی‌تواند

مدعی پیروزی نهائی بشود، چون هر تصمیمی که سیاست را از یک جهت ببرد، فقط زمینه را آماده می کند برای دور بعدی مبارزه. اغلب بازندگان امروز برندگان فردا خواهند بود. مثلا در نظر بگیرید، تصمیم رئیس جمهور کارتر به عدم بکار گرفتن بمب افکن بی –۱،که وی آن را به عنوان "یکی از مشکلترین تصمیماتی که من از زمانی در تصدی ریاست جمهوری گرفته‌ام" مشخص کرد. مخالفان بمب افکن شامل روحانیان و عامیان نگران و کمیته آمریکائی دوستان نظامی، اتحادیه ملی مالیات دهندگان، فدراسیون دانشمندان آمریکا، اتحادیه بین المللی زنان برای صلح و آزادی، و انگیزه مشترک بودند. طرفداران عبارت بودند از پیمانکاران اصلی تسلیحات و پیمانکاران فرعی، کارمندانشان، و اداره نیروی هوائی (کاتز ۱۹۸۸، اورنستاین والدر ۱۹۷۸). ائتلاف اخیر "نبرد"را در ۱۹۷۷ باخت ولی "جنگ" را چهار سال بعد برد. راک ول اینترنشنال هواپیمای نمونه را عملیاتی نگاه داشت، و رونالد ریگان تصمیم گرفت یکصد فروند از هواپیمای پر هزینه و بحث انگیز را مدت کوتاهی بعد از انتخابش به خدمت گیرد.

حضور نیروهای برابر و خنثی کننده در تمامی عرصه ها حکایت از ناتوانی نسبی نفوذ گروه ذینفع بر سیاست خارجی آمریکا دارد: گروههای ذینفع روابطی متقاطع را با یکدیگر حفظ می‌کنند و عضویتی متداخل دارند. این روابط فشارهای متقاطع را در داخل و میان انبوهی از گروههائی که در صحنه سیاسی داخلی فعالیت دارند بوجود می آورد. تعدد و تنوع گروهها که برای نفوذ، تقلا می‌کنند مانع از غلبه و تفوق هر یک از آنها می شود. چانه‌زنی و رقابت مانع از کسب امتیاز یکی از گروهها بر دیگران می شود. فشارهای متضاد افراد را به جهت های مخالف یکدیگر می کشد، بدینوسیله قابلیت آنها را برای تمرکز بر مجموعه واحدی از منافع کاهش می دهد و میزان فشار نسبت به یک قضیه واحد، رو به نقصان می گذارد. از اینروی تقسیم قدرت در محیطِ تکثرگرای داخلی نمی‌گذارد که هر نفع سازمان یافته‌ای بر روند سیاست‌گذاری تسلط یابد.

جنبه مثبت این تصویر آنست که هیچ گروه ذینفعی سیاست را در اختیار نمی گیرد. و این آرزو و قصد بنیانگزاران کشور بود. جنبه منفی آن "راه بندان" است. اصطلاحی که ظاهرا ناتوانائی کاخ سفیدِ در کنترل جمهوریخواهان و کنگره تحت کنترلِ دمکراتها در ایام دولتهای ریگان و بوش بمنظور همکاری با یکدیگر را توصیف می‌کند. اما آن همچنین سخن از سیاست گروه ذینفع می گوید. موقعی که تعصب منافع یک گروه، توسط منافع گروه دیگر متوازن می‌شود، آیا هیچ چیزی می‌تواند حاصل گردد؟

اقتصاددان سیاسی منکوراولسون این معما و عواقبش را در دو کار کلاسیک، *منطق اقدام دسته جمعی* (۱۹۶۵) و *ظهور وافول ملتها* (۱۹۸۲) مورد بررسی قرار داد. بحثش معطوف

می شود بر تئوری خیر جمعی و مشکل "مفت سواری" که در فصل ۷ بحث کردیم. در خصوص گروههای ذینفع، اولسون معتقد است که سازمانهای کوچک و خصوصی (مانند انجمنهای تجارتی) اغلب مزیتی بر دیگران دارند چون آنها در پی افزایش منافعشان می‌باشند، درحالیکه گروههای بزرگتر (مصرف کنندگان آمریکائی) سازمان نایافته هستند. افراد نیز شوق و دلیلی دارند برای مفت سواری بزیان گروههای ذینفع سازمان یافته، زیرا از فعالیتهایشان بهرمند می شوند حتی اگر نخواهند که در هزینه هایشان سهیم باشند (مثلا کارگرانی که عضو اتحادیه نیستند اغلب از منافعی که کارگران اتحادیه ای از طریق چانه زنی های دسته جمعی بدست می آورند برخوردار می شوند).

بر اساس منطق این استدلالات، نویسنده/روزنامه نگار جوناتان‌راچ (۱۹۹۴) اظهار می‌دارد که نتیجه demosclerosis است: حکومت دمکراتیک می‌تواند به حداقل چیز ارزشمند دست یابد، زیرا هر یک از منافع سازمان یافته در جامعه آمریکا در پی تصاحب سهمی از کلوچه شیرین حکومت (مالیاتها) است، حتی اگر این به معنای *توزیع مجدد ثروت* از یک بخش جامعه به بخش دیگر باشد. راچ چنین خاطر نشان می کند "ما منافع ویژه را برآورده ساخته ایم و آنها ما هستند". "همان اندازه که شرکت خرید سهام به مردم عادی دسترسی به تقریبا هر نوع از سرمایه مولد را ارائه می کند، همانطور نیز گروههای ذینفع به مردم عادی دسترسی تقریباً به هر نوع سرمایه مجددا توزیع شده را پیشنهاد می نمایند." پس توزیع مجدد کلید دموس کله روسیس است. هر چه حکومت فعال تر بشود،بیشتر بپاخاستن گروههای ذینفع را موجب می گردد که هدفشان حمایت از منافع اعضا و کوشش در جهت افزایش آن می‌باشد. نهایتا، "انباشتگی مداوم سوبسیدها و منافع، که استمرار و حفظ هر یک مورد دفاع گروه ذینفع حرفه ای است، حکومت را فاقد تحرک می‌سازد" (راچ ۱۹۹۴، نگاه کنید همچنین به لووی ۱۹۷۹).

این نتیجه برای آنها که می خواهند حکومت را "کوچک سازند" و قدرت و منابع را از واشنگتن به سوی پایتختهای ایالات و جوامع محلی تغییر جهت دهند ایجاد مشکل می کند.

سیاستگذاران اغلب درباره قدرت گروههای ذینفع شکوه می‌کنند و وعده می‌دهند که آنها را مهار نمایند. از اینروی بیل کلینتون موضوعی دیرینه را منعکس ساخت وقتی که در شب انتخابات اعلام داشت که "شاید مهمترین چیزی که ما در قلب سرزمین آرکانزاس درک می‌کنیم نیاز به این است که... نفوذ منافع ویژه را کاهش داده و نفوذ بیشتر را... به مردم برگردانیم." اما وعده تغییر و تحقق آن دو چیز وسیعاً متفاوت است. همانطور که کلینتون خودش نیز آنرا آموخت.

در پاسخ به بی قاعدگی و رسوائیهای گوناگون در تامین پول مبارزات انتخاباتی، کنگره در سالهای ۱۹۷۰ قانون اصلاح انتخابات را تصویب کرد تا کمکهای مالی افراد به نامزدهای انتخاباتی برای پستهای سیاسی را محدود نماید.

بنحوی غیر عمدی، اقدام کنگره مشکل را بدتر ساخت با تسهیل ایجاد کمیته‌های اقدام سیاسی (PACs) و قادر ساختن آنها به اینکه کمکهای داوطلبانه را جلب و گردآوری نمایند که میتواند بسوی نامزدهای خاص یا احزاب سیاسی هدایت گردد. تعداد PAC ها از پانصد در ۱۹۷۴ به بیش از پنج هزار تا سالهای ۱۹۹۰ صعود کرد، از آن میان دو پنجم وابسته به شرکتها بودند (پاترسون ۱۹۹۴،۳۹۲، ۳۹۴). در ۱۹۸۸ PAC ها بیش از ۱۷۲ میلیون دلار به نامزدهای مشاغل فدرال کمک کردند.

بزرگترین کمک‌کننده، کمیته اقدام سیاسی امنیت ملی (NS PAC) بود که فعالیتهای سئوال برانگیز جمع آوری پولش سبب شد تا گروه انتخاباتی بوش حمایتش را رد کند. دو سال بعد PAC ها قریب ۱۵۰ میلیون دلار به نامزدهای کنگره کمک کردند. و در نخستین پانزده ماه دوره انتخابات ۱۹۹۴-۱۹۹۳ آنها ۷۰ میلیون دلار کمک نمودند. حمایت PAC ها از مبارزات انتخاباتی اینک آنقدر گسترده است که می‌توان آنها را "احزاب سیاسی جدید" خواند (دای و زیگلر ۱۹۹۰).

نقش PAC ها بویژه در حمایتشان از "راست جدید" در سالهای ۱۹۸۰ مشهود بود. PAC های دفاعی که توسط بزرگترین پیمانکاران دفاعی کشور حمایت می شوند و PAC های طرفدار اسرائیل معمولا جزو بزرگترین کمک کنندگان می‌باشند. در مارس ۱۹۹۴، دقیقا هشت ماه قبل از انتخابات نوامبر کنگره، برای مثال، فقط ده PAC پیمانکاران نظامی پنتاگون بیش از ۲ میلیون دلار به مبارزات انتخاباتی کنگره کمک کرده بودند. قاعدتا این پول بسوی اعضای متصدی کنگره می رود که در کمیته های دارای صلاحیت در خصوص منافع PAC ها خدمت می‌کنند، مانند کمیته نیروهای مسلح مجلس نمایندگان و سنا و کمیته های فرعی تخصیص بودجه دفاعی. در مورد PAC های طرفدار اسرائیل، که در سال ۱۹۸۴ به تنهائی ۴ میلیون دلار صرف کرد، "بالاترین تمرکز (کمکها در آن سال) در خصوص رقابت های مربوط به اعضای کمیته های سنا و مجلس نمایندگان با صلاحیت خاورمیانه ای و در مخالفت با پنج سناتوری که از فروش هواپیماهای آواکس به عربستان سعودی طرفداری کرده بودند [در ۱۹۸۱]" (اوسلاندر ۱۹۸۶). سناتور چارلز پرسی از ایلینویز، رئیس کمیته روابط خارجی سنا، هدف تلاشهای PAC یهودیان بود و در انتخابات مجدد به پل سایمون، رقیب سرسخت طرفدار اسرائیلش باخت. همه یهودیان در آمریکا، از این ساحل تا آن ساحل، جمع شدند تا پرسی را

بیرون رانند، "دبیر اجرائی AIPACs، تام داین بعد از انتخابات ادعا کرد." و سیاستمداران آمریکائی... این پیام را دریافت داشتند.

PAC ها بوضوح الگوی تامین مالی مبارزه انتخاباتی را تغییر دادند، و آنها نظر منتقدان سیاست گروه ذینفع را تقویت کرده اند، که اظهار می دارند که برخی گروهها اهرم فشاری دارند بر روند سیاسی نسبت به دیگران. با وجود این، نیروی متعادل کننده ایستادگی می کند، هیچ گروه ذینفع خاصی تمامی گستره سیاست گذاری خارجی، شامل امنیت ملی و اقتصاد را در سلطه ندارد، و هیچ PAC خاص یا ائتلافی از PAC ها فرمانروای مطلق نیست. سیاست کماکان می رود که از طریق مصالحه میان منافع ویژه متضاد حاصل آید. از اینروی سیاست گذاری خارجی شبیه یک میهمانی خانگی درست کردن آب نبات است: هر گروهی می کوشد تا سیاست را بطرف خودش بکشد در حالیکه در مقابل کشش دیگران مقاومت می کند. نتیجه اینست که سیاست نمی‌تواند در جهتی قابل تشخیص حرکت کند. این تقلا راه حلهای میانی و حفظ وضع موجود را تشویق می کند.

> وقتیکه تقریبا هر امری سازمان یافته است، جامعه به نقطه ای می رسد که تقریبا هیچ کاری نمی‌توان کرد. گروههای با نیروی محدود معمولا آن را آسانتر می یابند که پیشنهاد کس دیگری را وتو کنند تا اینکه اصرار ورزند بر سیاست مثبت خودشان. وقتی چنین اتفاقی روی می دهد، سیاست منفی می شود، و گروهها ذینفع تبدیل به گروههای وتو میگردند. حتی در مواردیکه سیاستهای مثبت امکان پذیر است، هر پیشنهادی اساسی باید با هر گروه ذینفع مربوطه فیصله یابد. و هر چه تعداد گروههای سازمان یافته زیادتر باشد، بیشتر آنها باید مورد مشورت قرار گیرند، تاخیرات ناشی از آن طولانی تر، و تبدیل هر فکر به عمل سخت‌تر صورت می گیرد. (لاریج ۱۹۷۴، ۶۱).

آیا شگفت آور نیست که در چنین شرایط مفروضی سیاست خارجی آمریکا حتی در میانه شرایط سریعا متغیر بین‌المللی نمایانگر استمرار و تداوم است؟ موقعیکه منافع رقیب نزد دولت برای جلب محبت تلاش می ورزند، سیاست در برابر تغییر ایستادگی می کند. عجب اینکه، حتی مال اندیشی نخبه گرایان درباره سیاست گذاری این دیدگاه را تقویت می کند، زیرا که آنان نیز تفوق استمرار بر تغییر را در سیاست خارجی آمریکا مورد نظر دارند. نیروهای خنثی کننده، ممکن است کارآمد نباشند، ولی نتیجه معذلک یکی است. منافع قدرتمند نظامی – صنعتی همراه با یک طبقه نخبه همگون سیاست گذاران، تداوم سیاست موجود را ارتقا می دهد، چون منافع بهم پیوسته شان بدرستی برای نیم قرن یا بیشتر ثابت مانده است. تجدید نظر کردن در سیاست خارجی بمعنای چالش نمودن منافع قدیمی و پایداری است که آن سیاست را حمایت می نمایند. چون بسیاری از آمریکائیان متنفذ از مصارف نظامی بهره مند می‌شوند، ایالات متحده با سرعت مستمری آمادگی نظامی را دنبال می‌کند و امروز پنج تا شش

مرتـبه بیشـتر از سایر کشورها صرف امور نظامی مینماید. غیر قابل نفوذ بودن بودجه نظامی در برابـر کاسـتن‌های شدید، حتی در مقابل ضرورتهای بودجه‌ای و فقدان خطری مشهود و موجود، گواهی است بر نفوذ منافع قدرتمند و منافع مستحکم قدرتمند.

مدلهـای نخـبه گـرایان و کـثرت گـرایان ممکن است ضرورتا منتج به همان سیاست‌ها گردد، ولی آیا کدامیک تاثیر نیروهای اجتماعی بر روندسیاست خارجی را بهتر متجلی می‌سازد؟ اگـرچه بـی نتـیجه، امـا شـواهد کلـی تـا حـدودی مدل نخبه‌گرایان را ترجیح میدهد، با اعتبار بخشیدن به نظر ریچاردبارنت (۱۹۷۲) که سیاست خارجی آمریکا "قرقگاه نخبگان است... برای منفعـت آن نخـبگان سـاخته شـده است." ای. ای. شاتشنایدر در تحقیق کلاسیکش، مردم شبه حـاکم (۱۹۶۵)، مـی نویسـد، "نقص در بهشت کثرت گرایان است که کُر بهشتی با طرفداری از طـبقه بـالا سرود می خواند." در حقیقت ، نخبه‌گرایان و کثرت‌گرایان هر دو منظور شان روندی است که وقتی موضوع سیاست گذاری خارجی پیش می آید، در آن مردم عادی اهمیت ناچیزی در تعیین مستقیم امور دارند.

نقش رسانه های جمعی در روند افکار – منافع – سیاست

اگر کسی در موقعیتی باشد که بتواند قدرت افراد ممتاز در جامعه آمریکا را مورد چالش قـرار دهد آن کس، عملا رسانه های جمعی است. صنعت ارتباطات – چاپ، رادیو، و تلویزیون – دو نقـش اساسـی ایفـا مـی‌کـند. نخست، بر طرز تفکر عمومی، ممکن است تاثیر بگذارد (بعضی خواهند گفت که طرز فکر ایجاد کند) با اطلاعاتی که رسانه ها منتشر می‌سازند. دوم، رفتار خود سیاسـت گـذاران احـتمالاً تحـت تاثـیر قـرار گـیرد با اخباری که رسانه ها گزارش می‌کنند و با تصـویری کـه از جهـان منعکس می سازند. از هر یک از این دو منظر، رسانه های جمعی پیوند مهمـی در رابطـه علـت و معلولـی بـه شـمار مـی رود که نیروهای اجتماعی را به روند سیاست خارجی مرتبط می‌سازد.

بسـیاری از آمریکائـیان ظاهرا عقیده دارند که رسانه‌ها، افکار عمومی را جهت می دهند. در واقـع، بعضـی ممکـن اسـت حتـی بگویـند کـه رسانه ها خود افکار عمومی هستند. مقامات حکومتـی نـیز بهمیـن ترتیـب قدرت زیادی را به رسانه ها منتسب می نمایند. آنها ممکن است درسـت بگویـند، همـانطور که شواهد حاکی از آنست که سیاست گذاران قادرند که رسانه های جمعی را به تنظیم اولویتهای عمومی برای حمایت از سیاستهایشان مورد استفاده قرار دهند.

سیاسـت گـذاران خودشـان، بهـرحال، نوعـا کمـتر راجع به رسانه ها خوشبین هستند. دیدگاههایشان گستره ای از احترام و ترس تا نهایت تنفر را داشته است، به طوری که هر رئیس

جمهوری به این باور رسیده که دولتش قربانی رسانه ها شده است. جیمی کارتر آن احساس به این شکل منعکس کرد: "من همیشه از جانب دو گروه دچار سرخوردگی شده‌ام – ایرانیان و مطبوعات". نظر کارتر و دیدگاه سایر روسای جمهور شاید به بهترین وجهی در گفته معروف اوسکاروایلد تجلی یافته است که "رئیس جمهوری برای چهار سال زمامداری می کند ولی روزنامه نگاران برای همیشه فرمانداری می نمایند." از اینروی بسیاری، رسانه های جمعی را بعنوان رکن چهارم حکومت تلقی می نمایند، گاهی از آن بعنوان *رکن چهارم* یاد می‌کنند. بنابراین تصادفی نیست که رئیسان جمهور به نحوی فعالانه به جلب محبت رسانه ها می پردازند و به آنها قدرت تثبیت یا شکست سیاسی حکومت را منتسب می‌کنند.

پژوهشهای گوناگونِ وسیع نشان میدهد که رسانه های جمعی تاثیری هم بر افکار عمومی و هم بر شکل گزینه های سیاسی تصمیم گیرندگان دارند. با وجود این هنوز، این تصور که رسانه ها بگونه ای قادر به "تعیین" سیاست خارجی یا حتی طرز تفکرات سیاست خارجی هستند مورد سئوال است. رابطه بین تاثیرات رسانه ها و سایر منابع اجتماعی رفتار سیاست خارجی پیچیده تر از آنست که این دیدگاه ساده پیشنهاد می کند. یک فرضیه قابل ترجیح اینست که رسانه های جمعی نقش واسطه را ایفا می‌کنند، کمک می‌کنند هم به شکل دادن به طرز تفکرات سیاست خارجی و هم به گزینه‌ها، ولی آنها را تعیین نمی‌کنند. بگذارید در وهله نخست، رابطه رسانه های جمعی و عموم مردم و سپس رابطه بین رسانه های جمعی و سیاست‌گذاران را بررسی کنیم.

رسانه های جمعی و عموم

این فرض که رسانه های جمعی نفوذی غیر عادی در تعیین طرز تفکر عمومی دارند، اگرنه بدلیل دیگری، بلکه بخاطر اینکه آنها وسیله اولیه انتشار آگاهی هستند، و اینکه "آگاهی قدرت است"، وسوسه‌کننده می‌باشد. نهادهائیکه برای آمریکائیان اطلاع سیاسی فراهم می‌آورند فراوان و مجهز می‌باشند. نود و هشت درصد تمامی خانواده های آمریکائی حداقل صاحب یک دستگاه تلویزیون هستند، و آنها بطور میانگین روزی هفت ساعت آن را تماشا می‌کنند. روزانه بیش از هزار و پانصد روزنامه در ایالات متحده منتشر می شود با مجموع تیراژ روزانه که متجاوز ۶۰ میلیون است. سه مجله خبری هفتگی نیز مدعی هستند که بیش از ۱۰ میلیون خواننده دارند. این تشکیلات فوق العاده، توانائی تعیین این را دارد که "چه چیزی خبر است". و رفتارها را بعنوان اقدامات مهم تعریف، و بدینوسیله آنها را به رویدادها تبدیل کند.

نقش تعیین دستور کار رسانه های جمعی بویژه مهم است (مک کومیس و شاو ۱۹۷۲). بیشتر اوقات اغلب مردم نسبت به مسائل خارجی یا سایر مسائل سیاست عمومی بی توجه می‌باشند و هنگامیکه به چنین اموری ابراز علاقه کرده یا در معرض آن قرار می‌گیرند، رسانه‌های جمعی به آنها می گویند که درباره چه باید توجه و دقت داشت – بنحوی دقیقتری باید گفت، "رسانه های جمعی ممکن است موفق نباشند در اینکه به مردم بگویند چگونه فکر کنید، ولی انها بطور جالب توجهی موفقند در گفتن به مخاطبانشان که درباره چه فکر کنند" (کوهن ۱۹۶۳). با گفتن بما که *درباره* چه *فکر کنید*. بهرحال، رسانه ها همچنان نشانه هائی می دهند که چگونه *فکر کنید*، دقیقا بخاطر توانایی شان در تعیین اینکه درباره چه فکر کنید (آنتمان ۱۹۸۹). توانائی مقامات رسمی در "تعیین قالبی" که امور سیاسی بوسیله رسانه‌ها عرضه شوند بیشتر قابلیت رسانه ها را در شکل دادن به افکار و تفکرات افراد را تقویت می‌نماید.

توانائی رسانه ها به تعیین دستور کار و نفوذ بر تفکر، به طرق دیگر، زیادتر است نزد کسانیکه نه علاقمند هستند و نه در سیاست ورودی دارند، و از اینروی فاقد مهارت، و قابلیت سیاسی می‌باشند (آینگار[1] و کیندر ۱۹۸۷، زالر ۱۹۹۲). چون بیشتر کسانی که عموم توده را تشکیل میدهند فاقد اطلاع قبلی هستند که بر اساس آن بتوانند درباره تحولات جدید در خارج، به طرز فکری دست یابند، رسانه ها تاثیری بالقوه قدرتمند در برداشتها و تصورات مردم راجع به حوادث اعمال می‌کنند، صرفا به این خاطر که اطلاعات عرضه شده، چیزی جدید است – و اغلب بشیوه ای احساساتی بمنظور ایجاد تاثیر بر اولویتهای "مناسب" عرضه می گردد. مثلا درک آمریکائیان از اتحاد شوروی همیشه محدود بود و از اینروی تصویر رسانه ها از میخائیل گورباچف و سیاستهای *گلاسنوست* و پرسترویکای وی بطور قابل توجهی درک از اتحاد شوروی و رهبرانش را در سالهای رو به افول امپراتوری شوروی، شکل بخشید (هنیگلی ۱۹۸۹).

فزون بر این، توجهی که رسانه ها به مسائل مختلف میدهد، ممکن است موثر در اهمیت نمادین آنها باشد. مثلا طی سال ۱۹۸۷، ایالات متحده بطور روزافزونی در جنگ خلیج فارس بین ایران و عراق درگیر شد. بهرحال، خبر مربوط به حمله هوائی اش به پایگاههای ایرانیان در منطقه خلیج فارس و انهدام یک هواپیمای خطوط هوائی داخلی توسط ناو وینسنس USS Vincennes در اکتبر آن سال، کم اهمیت جلوه داده شد بخاطر خبر دراماتیک سقوط بازار سهام وال استریت. در "ایام بی حادثه تر"، دوریس آ. گرابر[2] (۱۹۹۳) خاطر نشان ساخت، رویدادهای خلیج فارس "باید مهمترین گزارشات می‌بوده بود".

---

[1] Iyengar
[2] Doris A. Graber

رسانه ها نه فقط تعیین دستور کار می‌کنند، آنها همچنین بعنوان مراقب و محافظ، با فیلتر کردن اخبار و شکل دادن به چگونگی گزارش، انجام وظیفه می نمایند(پنج). نقش اخیرالذکر بخصوص در سیاست خارجی معلوم می گردد، چون فهرست پوشش خبری امور خارجی که به مردم آمریکا ارائه می گردد مشخصا از منابع محدودی می آید. در میان آنها منابع اصلی، سه روزنامه معتبر خبررسانی هستند (نیویورک تایمز، واشنگتن پست، لوس آنجلس تایمز)، دو سرویس تلگرافی (آسوشیتدپرس [Ap] و یونایتدپرس اینترناشنال [UPI] و چهار شبکه تلویزیون ملی (ABC, CBS, CNN, NBC) فزون بر این، روزنامه‌هائی مانند نیویورک تایمز برای سایر نشریات نیز خبر تهیه می‌کنند که نوعاً پیرو رهبری این‌ها در طریق عرضه گزارشات خبری درباره امور خارجی به مخاطبان محلی هستند.

شعار نیویورک تایمز وعده "تمامی خبرهائی که مناسب چاپ باشند" را می‌دهد ولی در حقیقت خبرهای بسیار زیادی وجود دارد که مطابق آن شعار است. از اینروی، در انتخاب اینکه چه چیزی چاپ شود، محافظان رسانه ها ارزشهائی را تعیین می‌کنند که به مردم آمریکا عرضه می شود. در دراز مدت "رسانه‌ها میل به تقویت ارزشهای اجتماعی جاری دارند." آنها "موضوعات و ایده‌های عادی یا مشروع را به عموم منتقل کرده و زمینه های جدید، افراطی، یا تهدید کننده را از [صافی] می‌گذرانند" (بنت ۱۹۸۰). مشابها، "روزنامه نگاری گروهی" – پدیده مزاحمی که خبرنگاران، جلودار بودن یکی یا معدودی دیگر را در تصمیم به اینکه چه چیزی خبر هست (یا نیست) را می پذیرند و اینکه چگونه باید تفسیر گردد – غالبا منجر می گردد به گزارش خبرهای تقریبا یکسان، بخصوص در رسانه های چاپی و الکترونیک ملی (گرابر ۱۹۹۳).

آنطور که نظرات مذکور حکایت دارد، رسانه ها بوضوح، نقش قدرتمندی را در جامعه آمریکا ایفا می‌کنند. چرا پس تاثیرشان در طرز تفکر عموم از سیاست خارجی کمتر مستقیم و فراگیر است تا آنچه مورد انتظار می‌باشد؟

بی توجهی رسانه ها به امور خارجی

توانائی رسانه های جمعی به تعیین طرز فکر سیاست خارجی، تا حدودی بخاطر بی توجهی نسبی رسانه ها به سیاست جهان کاستی، می یابد، در مقایسه توجه بیشتر به خبرهای داخلی است. به معدودی خبرنگار مزد داده می شود که امور بین المللی را پوشش دهد، و برنامه های تلویزیون بطور غالب، توجه به افکار داخلی دارند، نه ملی یا بین المللی.

با برخی استانداردها پوشش امور خارجی اندک نیست. دوریس گرابر (۱۹۹۳، ۲۶۱) گزارش می‌کند که روزنامه های اصلی شیکاگو ۶ درصد صفحاتشان را به خبرهای بین المللی

اختصاص می‌دهند و شبکه های تلویزیون ملی ۲۰ درصد وقت خبریشان را به آن می‌دهند. معذلک هنوز، امور خارجی محققا توجه عمده ای را بخود جلب نمی کند. قسمتی از این امر، مربوط به نبود بازار توده ای برای خبرهای سیاست خارجی است در وضعی که کوششهای صنعت خبری متوجه افزودن منفعت است. توجه محدود – و در حال افولی (روزنبلوم[1] ۱۹۹۳) – که امور خارجی در یافت می دارد بمعنی آنست که آمریکائیان کم اطلاع درباره جهان اطراف خود باقی می مانند درست در زمانی که نیروهای جهانی بطور فزاینده ای زندگیشان را شکل می دهند. یک خبرنگار قدیمی خبرهای خارجی آسوشتید پرس ابراز نگرانی می کند که منافع آمریکا در نتیجه این امر فدا می گردد. "اگر مدیران خبری بخشی از منابع را که آنها صرف جنگ [خلیج فارس] کردند، اختصاص میدادند به اینکه علت آن جنگ چه بود" مورت روزنبلوم (۱۹۹۳) می نویسد، "از جنگ ممکن بود جلوگیری بعمل آید".

یک استثنا نسبت به توجه تقریبا نادر سایر رسانه ها به امور خارجی پوششی است که خبرهای خارجی در روزنامه ملی معتبر دریافت می دارند که برخی اوقات به آنها مطبوعات پا پرستیژ می‌گویند. مثلاً تحقیقی، حاکی از آن بود که نیویورک تایمز بیش از ۴۰ درصد تمامی پوشش ملی و بین‌المللی‌اش را به خبرهای خارجی اختصاص می‌دهد (فرانک ۱۹۷۳، ۵۸)[(شش)]. بهرحال اینکه چه تعدادی از مردم از آن پوشش خبری را استفاده می‌کنند موضوعی دشوار باقی می ماند، چون تیراژ نیویورک تایمز چیزی نیست مگر بخشی اندک از مشترکان مطبوعات کشور.

همانطور که خاطر نشان شد شبکه های تلویزیونی که مدتهای زیادی است تاسیس شده اند – ا. بی. سی، سی. بی. اس، ان. بی.سی – نیز بخش قابل ملاحظه ای از زمان خبری شان را به خبرهای خارجی اختصاص می دهند. مکتوب کامل خبرهای شبانه ای که شبکه ها پخش می‌کنند، اعم از خارجی و داخلی، نیم صفحه اول یک روزنامه متوسط را پر نخواهد کرد. با وجود این سه چهارم مردم آمریکا بطور عادی برای اطلاعاتشان درباره امور خارجی متکی به این شبکه ها می‌باشند (اشنایدر ۱۹۸۴، ۱۸). این نسبت حتی در ایام بحرانها بیشتر می‌باشد (لارسون ۱۹۹۰).

سی. ان. ان، شبکه خبری کابلی بیست و چهار ساعته، که آمده است تا جایگاهی را در تامین اخبار جهانی بگیرد از سایرین متمایز می‌باشد. این تلویزیون دارای شبکه جهانی ادارات کسب خبر است، و بخش اخبارش از اکناف جهان نیز در سراسر گیتی مشاهده می شود. از اینروی، به برکت سی. ان. ان، میلیونها آمریکائی و دیگران (منجمله صدام حسین در بغداد !) از

---

[1] Rosenblum

نزدیک تماشاگر وضعیت بمباران هوائی عراق در آغاز جنگ خلیج فارس در ۱۹۹۱ بودند. دو سال پیش از آن، آنها شاهد سرکوبی خونین نیروهای طرفدار دمکراسی در میدان تین آن من توسط حکومت چین بودند. خبرنگار اعزامی سی. ان. ان، برنارد شاو جریان وقوع این ماجرای دراماتیک در چین را بدینگونه توصیف کرد: "بنحوی باور نکردنی، ما همه به اینجا آمدیم که جریان یک کنفرانس سران را پوشش دهیم اما وارد یک انقلاب شدیم."

سی. ان. ان بخاطر پوشش خبری مستمرش، اغلب ماجراهای خبری را بدون صیقلی که معمولا ویراستار به خبرهای عادی جهت پخش میدهد، منتشر می‌سازد. "گزارشات (این شبکه) مجموعه مرکبی از رویدادها و مصاحبه‌ها است که از ماجراهای عادی تا مهم را دربردارد، با زمان کمتری که به تحلیل و تفسیر کارشناسی داده می‌شود نسبت به آنچه نمونه اخبار شبکه تلویزیونی است. تاکید بر ضبط هر چیزی است که بسهولت و کم هزینه در دسترس است بطوریکه بینندگان نخستین کسانی خواهند بود که رویداد برجسته خبری را از نزدیک مشاهده کنند" (گرابر ۱۹۹۳). مخاطبان بدین ترتیب منظری متفاوت درباره رویدادها بدست می آورند، چون شرح اخبار کاملا متفاوت است از نود ثانیه شرحِ سریعا قابل هضمی که از پیش تهیه شده و در بیشتر برنامه های خبری گفته می‌شود.

بی توجهی عموم به امور خارجی

همانطور که در فصل ۸ ملاحظه کردیم، اغلب آمریکائیان درباره امور خارجی بی توجه و بی اطلاع هستند. مثلا در اواخر ۱۹۹۰، زمانی که جنگ سرد رو به پایان داشت و ایالات متحده در میانه بحران بر سر کویت بود، فقط ۳۶ درصد مردم آمریکا گفتند که آنها خیلی علاقمند به دنبال کردن اخبار درباره سایر کشورها هستند و به ندرت بیش از نیمی، خیلی علاقمند به اخبار روابط ایالات متحده با سایر کشورها بودند (ری لی ۱۹۹۱، ۹). نتیجه یک تحقیق قبلی آشکار ساخت که سه‌چهارم عموم مردم، به امور عمومی و حکومتی بذل توجه می‌کنند، ولی فقط در حدود یک سوم اطلاعاتی بالاتر از میانگین راجع به این امور داشتند، بیش از ۴۰ درصد اطلاع اندکی داشتند. این امر نویسندگان را بر آن داشت تا نتیجه بگیرند که، در حالیکه ۷۶ درصد مردم می‌گویند آنها به سیاست توجه دارند، ولی آنها بوضوح چیزی درک نمی‌کنند، (اورن استین[1]، کوهوت، و مک کارتی ۱۹۸۸، ۵۴ – ۵۳).

اگر مردم آمریکا به اخبار گوش ندهند یا آن را درک و هضم ننمایند، دیگر واضح است که رسانه‌ها نمی‌توانند بر افکارشان تاثیر بگذارند. دوریس. آ. گرابر می‌گوید که در صورت داشتن

---

[1] Ornstein

امکـان گزینـش، آمریکائـیان "در پـی اخـبار سیاست خارجی نیستند". در دسامبر ۱۹۸۷، برای مـثال، هنگامـیکه ایـالات مـتحده و اتحـاد شـوروی در تدارک دیداری بودند جهت تقلیل خطر جـنگ، شـبکه خـبری NBC مصـاحبه‌ای یـک سـاعتی را در بهتریـن زمان تلویزیونی با رئیس جمهـور شـوروی میخائـیل گوربـاچف پخش کرد. "فقط ۱۵ درصد شنوندگان ملی آن برنامه را دیدند. نیمی از بینندگان که در آن وقت بطور معمولی برنامه های سرگرم کننده NBC را تماشا می کردند، بسوی کانال تلویزیونی شبکه های دیگر رو آوردند" (گرابر ۳۶۱، ۱۹۹۳).

نفوذ ناپذیری اعتقادات

پژوهشـهای انجـام یافته در روانشناسی اجتماعی نشان می دهد که اغلب مردم بسهولت باورهایشـان را تغیـیر مـی دهـند، همانطور که در فصل ۸ ملاحظه کردیم. اسطوره های عمومی صـرفنظر از آنچـه مـردم در کـتابها و در روزنامـه ها می خوانند یا در تلویزیون می بینند و می شنوند تغییر نمی‌یابد(هفت). در عوض، عموم مردم اطلاعات مختصر و اندکی را مورد استفاده قرار مـی دهـند کـه موجـب می گردد اطلاعات جدید را بنحوی تعبیر و تفسیر کنند که طرز تفکر غالب را تقویت نماید نه اینکه دوباره سازی کند.

برداشـت گزینشی[1] نیز تمایل غالب انسانی است: مردم در پی اطلاعات "سهلی" هستند کـه بـا باورهـای قـبلا موجودشـان "مناسـب" باشـد، از اینروی آنها اطلاعاتی را که با آن موافق نیسـتند پـس می‌زنند یا رد می‌کنند. خلاصه اینکه، ما آنچه را که می خواهیم ببینیم می‌بینیم، آنـچه را می‌شنویم که می‌خواهیم بشنویم.

برداشت گزینشی تا حدودی ناخودآگاه است، ناشی می گردد تقریبا از نیاز عمومیِ حفظ تصورات ثابت در مواجهه با اطلاعات ناموافق و ناسازگار. در اصطلاح روانشناسی، هر کسی در پی حفـظ "تعـادل معرفتـی" اسـت (فیسـتینگر ۱۹۵۷)، خواه بوسیله پس زدن اطلاعاتی که مغایر باورهای مقبولش می‌باشد یا با سرکوبی اطلاعاتی که تصورات قبلی را مورد چالش قرار می دهد. فرضـا یـک فـرد که پیرو این باور ساده انگارانه است که همه انقلابها و آشوبهای داخلی ملهم از کمونیستهاسـت، احـتمال می رود که اطلاعاتی را که در تضاد با آن تئوری باشد رد کند یا مانع از ورود آن شـود، مانند این گزارشها که نزاع داخلی در آفریقای جنوبی ناشی از زمینه‌های بومی است و نه از مداخله خارجی.

برداشـت گزینشـی همچنیـن نافذ است زیرا مردم متمایلند تا از پذیرش اطلاعاتی که با آن توافـق ندارنـد، اجتـناب ورزنـد. اغلـب مـردم مجلاتی را می‌خوانند و به برنامه‌های خبری‌ای

---

[1] Selective Perception

گوش می دهند که موجب تقویت تفسیراتی مطابق با ادراکات قبلی شان گردد. معدودی به دنبال اطلاعاتی می‌روند که ادراکات قبلی را به چالش بطلبد. برای مثال تعداد اندکی بطور عادی مجلاتی را می خوانند که منعکس کننده نظرات لیبرال، مانند نیشن، و همچنین باورهای محافظه کارانه، مانند نشنال ری ویو باشد؟

عدم پذیرش فرد نسبت به افکار گسترده تری که تعصبات و کلیشه های موجود را مورد چالش قرار دهد توانائی رسانه های گروهی را برای تاثیر گذاشتن بر تغییر طرز تفکرات محدود می نماید. "یادآوری گزینشی" تمایلی است که استمرار یکنواختی طرز تفکر را تقویت می‌کند. حتی در میان آنهائیکه از لحاظ سیاسی نسبتا فهمیده هستند، تمایلات ایدئولوژیک قدیمی درباره برداشتها و تصورات لیبرال یا محافظه کارانه، تعیین کننده تفسیرات از حوادثی است که توسط رسانه ها به آنها می‌رسد.

مخاطب کم توجه تلویزیون

نفوذ تلویزیون در خانه ها و زندگی روزانه میلیونها آمریکائی ایجاب می‌کند که ما اهمیت محتاطانه ای را نسبت به نتیجه گیری پیشین بدهیم. تلویزیون برای توده مردم آمریکائی حجم عظیمی از اطلاعات سیاست خارجی را فراهم می آورد که غالبا نه آنها را دوست دارند و نه طالبش می‌باشند. در عوض، چون اغلب آنهائی که تلویزیون را تماشا می‌کنند هم آنچه را که مورد علاقه شان نیست و هم آنچه را که علاقه دارند می بینند. آنها اطلاعاتی را که خبرنگاران تلویزیون فراهم می‌کنند با کنار رفتن از جلو صفحه تلویزیون یا خاموش کردن آن در ذهن خود ویراستاری نمی‌کنند – بنابراین آنها بصورت *مخاطب کم توجه* در می آیند (رانی ۱۹۸۳). حتی هنگامیکه مردم آمریکا علاقمند و متوجه به امور خارجی می شوند، همانطور که براستی در دوران جنگ خلیج فارس ذیعلاقه بودند، تأثیر تلویزیون بر شناخت سیاسی شان با اینکه در معرض اطلاعات بودند بسیار اندک بود (بنت ۱۹۹۲).

عواقب نیروی نافذ تلویزیون کدامند؟ نخست، تلویزیون ممکن است بیانگر سقوط اعتماد به رهبری تشکیلات کشور باشد که طی دهه های اخیر شاهد آن بوده است. همانطور که ویلیام اشنایدر (۱۹۹۲)، تحلیل گر مشهور سیاسی خاطر نشان می سازد، "با خبرهای منفی می‌توان فیلم خوبی ساخت. در نتیجه تلویزیون بیشتر خبرهائی چون، منازعه" انتقاد و رسوائی را منتشر می سازد... عامه مردم نیز به این حجم زیاد اطلاعات جهت یافته با بدبینی، شکاکیت و انتقاد بیشتر نسبت به رهبری و تشکیلات واکنش نشان می دهند. "ناشکیبائی نسبت به ابتکارات سیاست خارجی توسط افراد و موسسات که درباره آنها آمریکائیان مشکوک و بی اعتماد هستند

ممکـن اسـت ناشـی از نتـیجه مرتـبط بـا نشـان دادن مداخلـه آمریکا در امور جهانی باشد، که تلویـزیون آن را بخانـه هـا مـی آورد ولـی اغلب آمریکائیان آن را غیر لازم و مغشوش می یابند. بهـرحال دیگـران اظهـار مـی دارنـد کـه اخبار به خودی خود اهمیت دارد: شکاف اعتماد بطور خاصـی بیشـتر قـابل درک اسـت کـه حاصل.. خبرها باشد تا انعکاسی از شیوه ای که خبر به عامه ساده لوح منتقل می شود، توسط گزارشگران بدبینی که در جستجوی خبر مهم درجه اول هستند" (کریگ[1] ۱۹۹۳).

دوم، مخاطبیـن کـم توجـه، کـه بیعلاقه می شوند، غیر محتمل است که اعتقادی قوی نسـبت بـه امـور داشته باشند تا آنهائیکه بطور مرتب مسائل سیاست خارجی را دنبال می‌کنند. "موقعـیکه مردمـی بـا عقـاید نه چندان قوی در معرض اطلاعات جدید قرار می گیرند، تاثیر آن اطلاعـات خیلـی زیـاد اسـت. آنهـا عقـاید جدیدی را اتخاذ می‌کنند، و اگر اطلاعاتی که دریافت مـیدارند منفـی یـا انـتقادی باشـد، عقاید انها نیز در همان جهت تحول خواهد یافت" (اشنایدر ۱۹۸۳). همـانطور که تئودور سورنسن (۱۹۹۴) خاطر نشان ساخت. مخاطب های کم توجه، که "صـفحه تلویـزیون را بـنا بـه سـاعت تماشـا مـی‌کنـند نـه طبق برنامه،... اغلب در می یابند که توجهشان بطوری ناخواسته معطوف به تصویری شده است که در برابر آنها قرار دارد، علاقه شان بـدون قصـد برانگیخـته شـده، عقایدشـان تقریبا بنحوی ناخواسته شکل گرفته. و اقداماتشان و بهمین ترتیب واکنششان بعنوان رای دهنده و شهروند بطوری ناگهانی برانگیخته گردیده است." معذلـک، هـنوز، دلـیل و مدرکـی وجـود ندارد که تلویزیون ماهیت توجهات عمومی را در حوزه سیاسـت خارجـی تغیـیر می دهد، اشنایدر (۱۹۹۴) خاطر نشان ساخت، "این مسائل همانی که بـوده اند باقی می‌مانند: صلح و قدرت، تلویزیون صرفا این مسائل و نگرانیها را شدت می‌بخشد و حالات عمومی منفی تر و بی ثبات تری را ایجاد می کند."

سـوم، تلویـزیون همچنین بر روابط بین توده عموم و سیاست گذاران بطرق مهمی تاثیر گذاشـته اسـت. و اعضـای کنگره که در آرزوی کسب شهرت برای خودشان (بگوئید همه شان) هسـتند، مثلا، وسوسه می‌شوند که عقاید سیاست خارجی شان در یک جمله در محدوده زمانی سـی، شصـت یـا نـود ثانـیه‌ای کـه در اخـبار شـبانگاهی به چنین موضوعاتی اختصاص می‌یابد قالـب‌بـندی کنـند. بـرای رای دهـندگان حوزه انتخابیه این بمعنای آن بوده است که یک نامزد انـتخابات ریاسـت جمهـوری بـدون داشتن تجربه کافی بین ا المللی می‌تواند این مقام را کسب کـند بـا داشتن کلیشه های نیم دقیقه ای در ذهن که بعنوان سیاست خارجی آن را جلوه دهد

---

[1] Graig

(دستلر، گلب، و لیک ۱۹۸۴). اهمیت روزافزون تلویزیون در تعیین نتایج انتخاباتی اثر این شعارهای پر سروصدا را چند برابر می کند.

از آنجا که افکار عمومی هم نسبت به رویدادها، واکنش‌پذیر است و هم مستعد اغواست، شگفت نیست چنانچه دریابیم که سیاست گذاران باسعی وافر تلویزیون را برای ایجاد حمایت از سیاستهایشان مورد استفاده قرار میدهند، زیرا امروز تلویزیون از وسایل اصلی است که طبقه نخبه جهت برقراری ارتباط با توده ها از آن سود می برد. موردی در این خصوص در سال ۱۹۸۳ روی داد زمانیکه رئیس جمهور ریگان با ایراد یک سخنرانی تلویزیونی بلیغ خواست که احساسات را بسوی سیاستهایش برگرداند در پی مرگ ۲۴۱ نظامی که در انفجار بمب در کامیونی در مقر تفنگداران دریائی در لبنان روی داد و تهاجم به گراناد که در همان زمان بوقوع پیوست. قبل از سخنرانی، ۴۱ درصد، تدبیر ریگان در لبنان را تایید کردند، بعد از آن، ۵۲ درصد آن را مورد قبول قرار دادند، قبل از سخنرانی ۵۲ درصد تهاجم به گرانادا را تایید کردند، بعد از سخنرانی، ۶۵ درصد آن را موجه دانستند، مردم آمریکا معمولا "گرد پرچم جمع می‌شوند" – و رئیس جمهور – در ایام بحران و مخاطره، همانطور که در فصل ۸ مشاهده کردیم، می‌تواند در صورت وجود شرایط لازم رسانه ها را جهت تحصیل حمایت مورد استفاده قرار دهد.

شاید به طور شگفتی رسانه‌ها نیز کمک می نمایند به تمایز بین موارد متعددی که رئیس جمهور می‌تواند انتظار برخورداری از تظاهرات مردم را داشته باشد تا موارد معدودی که او نمی‌تواند چنین انتظاری را داشته باشد. نخبگان سیاسی نیز تفسیرات مشابهی را در بیشتر مواقع از حوادثی دارند که می‌تواند موجد اثرات تظاهرات بزرگ باشد یا حداقل آنها تشخیص می دهند که صدای مخالفتشان را بلند نکنند. موقعیکه رهبران اپوزیسیون رسمی (مثلا در کنگره) از انتقاد از رئیس جمهور در ایام بحران خودداری می ورزند، "گزارشات تلویزیون و مطبوعات بشرح" سیاستی "پیرامون آن رویداد می پردازند که معمولا دربردارنده، حمایت دو حزبی از اقدامات رئیس جمهور است"، و اینکه عموم پشت سر رئیس جمهور جمع می شوند (برادی وشاپیرو[1] ۱۹۸۹). بهرحال برخی اوقات، نخبگان منشعب می شوند. موقعیکه چنین اتفاقی روی دهد، رسانه ها با آگاهی آن را گزارش می‌کنند – و این یعنی "خبر". هنگامیکه عموم مردم مواجه با اختلاف نظر بین رهبران عقاید درباره چگونگی ارزیابی موقعیت می شوند زمانی است که آنها به واقعیت حوادث می نگرند تا عقاید خودشان را شکل دهند. در این گونه موارد، یعنی، هنگامیکه مخالفت روی می دهد، پدیده اجتماع گرد پرچم یا غایب است یا کم

---

[1] Brody & Shapiro

نفوذ. رسانه ها خودشان مخالفت را خلق نمی‌کنند، ولی با انتشار ارزیابیهای منفی، انتقادات بر حق از روسای جمهور و نحوه اقداماتشان، آنها بصورت واسطه ای در می آیند که بدان وسیله انتقادات از نحوه عمل ریاست جمهوری در معرض تماشای عموم قرار می گیرد (برادی ۱۹۹۱، برادی و شاپیرو ۱۹۸۹).

چگونه طرز فکر ها تغییر می یابند؟

طرز تفکرات توده نسبت به سیاست خارجی در مقابل تغییر مقاوم است، ولی بهرحال، آنها تغییر می‌کنند. اما چگونه؟ همانطور که دیدیم تلویزیون بخصوص میان آنهائی که اطلاعات اندک راجع به سیاست خارجی دارند یا کم علاقه هستند، نقشی موثر را ایفا می‌کند. رابطه بین نخبگان و توده ها نیز تاثیری بر طرز تفکرات عوام الناس دارد. هنگامیکه کسانی که وارد به سیاست خارجی هستند باورهایشان را تغییر می دهند تا با واقعیتهای جدید سیاست خارجی منطبق سازند. می‌توان انتظار داشت که این تغییرات نهایتا به سراسر جامعه انتقال یابد.

توضیح کلاسیک در باب روند ایجاد افکار عمومی و روند انتشار افکار مشهور است به *تئوری جریان دو مرحله ای ارتباطات*. بر طبق این تئوری "افکار غالبا از رادیو و مطبوعات بجانب رهبران فکری جریان می یابد و از سوی آنها به طرف بخشهای کمتر فعال جامعه جاری می گردد" (کاتز ۱۹۵۷). این فرضیه می گوید که پویائی (دینامیسم) تغییر طرز تفکر به بهترین نحو از طریق کانالهای حساس تماس رودررو صورت می گیرد.البته اعضای عموم توده که حقیقتا به مبادله افکار با نخبگان حاکمه نمی نشینند یا آنهائیکه به سیاست گذاران نزدیک می‌باشند. در عوض، ایده ها بصورت مفاهیم با معنائی در می آید فقط بعد از اینکه توسط رهبران فکری مانند معلمان، روحانیون، رهبران سیاسی محلی، و دیگرانی که علاقه ای بیش از حد متوسط در امور عمومی دارند یا صاحب موقعیتی و شغلی هستند که به آنها امکان می‌دهد با سایرین ارتباط مکرر داشته باشند به توده عموم انتقال یابد. از اینروی اطلاعات مستقیما از رسانه ها به مردم عادی جریان پیدا نمی کند. بلکه، ابتدا به سوی رهبران فکری (که، بطور ضمنی و اجتناب‌ناپذیری آن را تحریف می نمایند) جاری می‌گردد و سپس از سوی آنان بجانب جامعه عام که کم علاقه و اطلاع است جریان می یابد. بموجب این دیدگاه، تغییر طرز فکر از تغییرات در تفکر طبقه نخبه و آنهائیکه ذیعلاقه به امور عمومی هستند ناشی می گردد و سپس جامعه بعنوان یک کل آن را با تاخیری دنبال می کند. تماسهای رودررو با رهبران فکری پیوندی حساس در آغاز این روند می‌باشد. از اینروی رسانه های جمعی انتقال‌دهنده اصلی افکار نیستند، و نه محرک اصلی تغییر طرز فکر توده. در عوض، آنها واسطه ای هستند که از طریق

آنهـا طـرز فکـر، ابـتدا بـه نظام سیاسی پیوند می یابد و سپس از طریق تماسهای بین اشخاص انتشار می یابد.

تلویـزیون ایـن دیدگـاه را پیچـیده مـی‌کـند. بین گویندگان و گزارشگران اخبار شب و مصـرف‌کنـندگان پـیامهای آن، واسـطه‌هـای معـدودی هسـت یا ظاهرا واسطه ای وجود ندارد. بنابرایـن تـئوری جـریان دو مـرحله ای ظاهراً بیش از حد ساده است. یک تئوری "جریان چند مـرحه‌ای" مـرجح است، چون توضیح دقیق تری را از روند ایجاد افکار عمومی و انتشار افکار در عصر ارتـباطات جمعی الکترونیک ارائه می‌دهد.

> از آنجـا که، تمایز بین "رهبران افکار عمومی" و پیروانشان از یک مورد به مورد دیگر و از گروهـی بـه گروه دیگر تغییر می نماید، هر یک از ما در برخی موارد رهبریم و معمولا پیرو.... عـلاوه بـر آن، الگوهـای ارتباطـی رهـبران افکار عمومی و پیروانشان... پیچیده... هست، اغلب با بـیش از دو پـیوند در حلقـه زنجیر، رهبران افکار عمومی با یکدیگر گفتگو می‌کنند، و نظراتشان در موضـع ثابتـی تـبلور مـی یـابد. این موضع ممکن است همان موضع رسانه ها باشد یا نباشد، اغلـب یـک رهـبر افکـار عمومـی بـرای روز آمـد کـردن اطلاعـاتش به رسانه‌ها متکی است ولی اطلاعـات را بـا ارزشـهای مسـتمر گذشـته ادغام می‌کند، استفاده از رسانه‌ها برای کسب مهمات بیشـتر اسـت تـا بـرای رهنمونی.... نهایتا، چنین مشخص می گردد که تقریبا هر کسی قدری از محـتوای خـبری رسـانه هـا را مسـتقیما جذب می کند. ممکن است که همه ما آن اندازه توجه دقـیق بـه یـک موضـوع مـبذول نداریم که رهبران فکری در آن خصوص معمول می دارند، ولی همـه مابخش قابل توجهی از زندگی مان را با رسانه ها می گذرانیم. بطور ناخواسته، ما اطلاعاتی و حتـی ارزشهایی را درباره آن موضوع از رسانه ها برمی داریم. (سندمن، روبین، و ساچزمن[1] ۵-۱۹۸۲-۴).

واضح است که، حتی با وجود یک جریان چند مرحله‌ای ارتباطات، رسانه‌ها نقش حساسی را در انتقال افکار در داخل نظام سیاسی ایفا می‌نمایند. بنابراین آنها در روند ایجاد افکار و انتشار افکار عامل اصلی می‌باشند. ستون نویس روزنامه، ویلیام سافایر در اظهار نظر تاریخی اش راجع به تئوری اصلی جریان دو مرحله ای توجه خاصی را به نقش شکل‌دهی افکار توسط "مافیای افکار[2]" معطوف داشته است – کسانیکه دیگران ممکن است آنها را بعنوان "رهبران سیاسی" بنامند. با استدلال اینکه در محیطی که "رهبران سیاسی متمایل به احتیاط بوده و می‌خواهند قبل از اتخاذ موضعی با حوزه‌های انتخاباتی مشورت می‌کنند"، افراد زیادی هستند که رو بجانب

---

[1] Sandman, Rubin & Sachman

[2] Opinion Mafia

آن مفسران رسانه‌های جمعی صوتی، تصویری و چاپی می‌آورند که آماده‌اند در حالیکه کوره جّر و بحث و بحران سرخ و سوزان است، با کوبیدن باورها را شکل‌دهند (سافایر ۱۹۹۰)[هشت].

بحـث مـا در ایـن نکـته این فرضیه را تایید می کند که رسانه ها قادر به جهت دادن به طرز تفکر عمومی نسبت به سیاست خارجی می‌باشند، ولی این امر موجب طرح سئوالات مهمی درباره نفوذ و فراگیری تاثیر رسانه های جمعی شده است. رابطه بین رسانه ها و سیاست گذاران درک و فهـم مـا را از تاثـیر و نقش رسانه ها بعنوان یک منبع اجتماعی سیاست خارجی آمریکا پیچیده می سازد.

رسانه های جمعی و سیاست گذاران

آمریکائـیان عـادی غالـبا مصـون از تاثیر رسانه ها می‌باشند زیرا آنها به پیامهایش گوش نمـی دهـند. از سـوی دیگـر، آنهائـیکه در نـوک هـرم افکار عمومی هستند – سیاست گذاران، متـنفذان سیاسـی و عمومـی کـه ذیعلاقـه و مـتوجه هستند – غالبا بنحوی متکی به اطلاعاتی هسـتند کـه صـنعت ارتـباطات انتشـار میدهد. تلویزیون در این خصوص اثر یکسان سازی دارد حتـی آنهائـیکه نسـبت به امور خارجی بی تفاوت هستند برخی اطلاعات راجع به آن را دریافت مـی‌دارنـد در حالـیکه آنهائـی که نخبگان و عموم ذیعلاقه را تشکیل می‌دهند استفاده بیشتری مـی‌بـرند از طـیف وسـیعتری از اطلاعـات -- کـه عملا همه آنها از منابع رسانه ای عمومی و در دسـترس تامین می‌شود. در سطح ظاهر، سپس، چنین بنظر میرسد که رسانه‌ها ممکن است با نفوذترین باشند در مورد آنهائی که بیشترین نفوذ را دارند.

سیاستگذاران، متنفذان سیاسی، و رسانه ها

ایـنکه بگویـم سیاسـتگذاران متکـی به رسانه ها می‌باشند – بجای اینکه مثلا متکی به جامعـه اطلاعاتـی (جاسوسـی) – بعـنوان منـبع اصـلی اطلاعـات باشند ممکن است تا حدودی اغـراق‌آمـیز بـنظر رسـد ولی درست است. پژوهشی از قریب یکصد مقام در موقعیتهای سیاسی مشـخص کـرد کـه بـرای قریـب دو سـوم آنـان رسـانه ها معمولا سریعترین منبع اطلاعات در وضـعیتهای بحران بوده است، و بیش از چهار پنجم خاطر نشان کردند که رسانه ها منبع مهمی از اطلاعات مربوطه سیاسی بوده اند (اوهفرنان ۱۹۹۱، ۴۰).

ایـن وضـعیت تـا حـدودی بخاطر اینست که گزارشهای رسانه ها درباره تحولات جهانی اغلـب بیشـتر بـه موقع و قابل خواندن است تا گزارشات رسمی، غالباً تصور اینست که اطلاعات رسـانه‌هـا کمـتر طرفدارانه باشد تا اطلاعات سازمانهای دولتی که با در نظر داشتن دستور کاری بوروکراتیک دست به جمع آوری اطلاعات می‌زنند.

هودینگ کارتر[1] سخنگوی سابق وزارت امور خارجه، توضیح داد: "بیشتر سیاستمداران، زمانیکه در پی آن نباشند که نزد عموم خودی نشان داده و درباره اثرات رسانه ها به سینه بکوبند، با خوشحالی به شما خواهند گفت که چگونه اغلب اطلاعاتشان را سریعتر، فوری تر، و بطور درست تری از رسانه‌ها می‌گیرند تا از منابع رسمی خودشان" (نقل شده در او. همفرمان[2] ۱۹۹۱).

متنفذان سیاسی نیز بهمچنین متکی به گزارشهای رسانه ها هستند. نویسنده محافظه کار ویلیام اف. باکلی[3] (۱۹۷۰) – که تحسین‌گر تشکیلات خبری که او جز وی از آن می‌باشد نیست – می پذیرد که بعد از شنیدن بولتن رادیوئی درباره مرگ رئیس جمهور جمال عبدالناصر، "بلند شدم که به نیویورک تایمز تلفن کنم که گزارش درست است (آدم همیشه در موارد اضطراری و فوق العاده به نیویورک تایمز تلفن می‌کند). وزارت امور خارجه قبلا در ۱۹۵۶ به نیویورک تایمز تلفن کرد، که بپرسد که آیا درست است که تانکهای شوروی به سوی بوداپست سرازیر می شوند." جان کنت گالبرایت (۱۹۶۹)، سیاستگذار سابق آمریکائی، همچنین گواهی داد بر صحت خبری روزنامه های نخبه کشور: "من بارها گفته ام که هرگز از سند طبقه بندی شده چیزی یاد نگرفتم چیزی که نتوانسته باشم آن را قبلا یا بعدا از نیویورک تایمز بدست آورم."

برناردکوهن، دانشجویی موشکاف در این مبحث، نقش ویژه مطبوعات معتبر را بدین گونه بیان می‌دارد:

> [نیویورک تایمز] عملاً توسط هر کسی در حکومت خوانده می شود که علاقه یا مسئولیتی در مورد امور خارجی دارد... شخص مکررا به داستان آشنائی برمی‌خورد: "اغلب گفته می شود که کارمندان وزارت امور خارجه صبح زود پشت میزهایشان قرار می گیرند تا نیویورک تایمز بخوانند، که بتوانند روسایشان را درباره تحولاتی که می گذرد مطلع سازند." این شایعه به زودی محو شد: روسا نیز صبح زود آنجا بودند که نیویورک تایمز را برای خودشان می خواندند...
>
> تایمز بطور کلی بعنوان روزنامه صاحب صلاحیت در زمینه سیاست خارجی تلقی می گردد. به گفته یک مقام وزارت خانه در زمینه امور عمومی، "شما نمی‌توانید بدون نیویورک تایمز در وزارت امور خارجه کار کنید. شما می‌توانید کارتان را بدون تلگرافهای شبانه زودتر به سامان برسانید. (کوهن ۱۹۶۱، ۲۲۱-۲۲۰).

شواهد جدیدتر حاکی است که سیاستگذاران اینک همچنین به شرح و تفضیلات اخبار تلویزیون اهمیت ویژه‌ای می‌دهند (نگاه کنید به لارسون ۱۹۹۰).

---

[1] Hodding Carter
[2] O'Hefferman
[3] William

آسیب‌پذیری رسانه نسبت به سوء استفاده حکومت

تا حدی قابل ملاحظه رسانه ها نظرات حکومت را منعکس می نمایند بجای اینکه آنها را متوازن سازند. در جریان بحران گروگانگیری ایران در ۱۹۷۹، برای مثال، رسانه ها بندرت از خط حکومت در خصوص آنچه اتفاق می افتاد فاصله گرفتند (لارسون ۱۹۹۰). بهمین ترتیب، رسانه ها معمولا تعریف حکومت از دشمن و دوست آمریکا را می پذیرند. هنگامیکه این تعاریف تغییر پیدا می‌کند. رسانه‌ها نیز آن را منعکس می سازند. حتی در دوران جنگ ویتنام رسانه ها تا همان اواخر به نظر حکومت از مخاصمه توجه قابل ملاحظه‌ای نشان دادند.

با امعان نظر به حکومت، رسانه‌ها مشوق پذیرش عمومی نسبت به دیدگاه حکومت از جهان می‌شوند، اساساً این به معنای دیدگاههای رئیس جمهور و قوه اجرائی است، که منابع اصلی اطلاعات سیاست خارجی می‌باشند. بنابراین، آنها اکثر اوقات آماده اند تا "دستور کاری برای تامین پوشش و قالب بندی داستانهائی که منعکس کننده نقطه نظرات رسمی‌باشد را فراهم سازند" (گرابر ۱۹۹۳).

بحران بر سر کویت نشان می دهد که چگونه رسانه ها و حکومت اغلب با یکدیگر عقاید عمومی را پیرایش وایجادمی کردند – شاید هم تعیین سیاست. پژوهشهای انجام یافته نشان داد که بهترین شیوه برای جا انداختن موضوع این بود، که صدام حسین را بصورت دشمن مردم آمریکا تصویر کرد و جورج بوش را به عنوان کسی که مقصود را برآورده می سازد. زمانی که موضوع پرداخته و به مردم بدین شیوه عرضه گردد، برخی از گزینه های سیاسی بیشتر قابل قبول خواهد بود و سیایرین کمتر. بخصوص، "هدف قرار دادن صدام... این را ممکن ساخت که خط مشی ثانوی مهم، تحریمات اقتصادی علیه عراق را رد نمود، مدتها قبل از آنکه هیچ معنا و پذیرش تجربی برای انجام آن وجود داشته باشد (یعنی، خیلی قبل از اینکه تصمیم گرفته شود که آیا تحریم‌ها موثر است یا نه) "(بنت b ۱۹۹۴).

از آنچه گذشت می‌توان گفت که رسانه‌ها بکرات به عنوان واسطه ای جهت انتشار اطلاعات از سوی نخبگان حاکمه به جانب مردم آمریکا عمل می‌کنند تا اینکه واقعا یک منبع مستقل اطلاعات باشند درباره آنچه حکومت انجام می دهد. روزنامه نگار سیاسی تئودور دراپر[1] توصیف می کند که "بازی سیاست و تبلیغات" بین مقامات حکومتی و نمایندگان رسانه‌ها به مشابه بازی ای است که "بصورت یک رقص قرن نوزدهمی شکل و صورت خاصی بخود گرفته است".

---

[1] Theodore Draper

نخست مقامات، اطلاعات ممتازه را به روزنامه نگاران مطلوبشان می‌دهند (سازمان اطلاعاتی ایالات متحده بوضوح آن را گزارش کرده است...). بعد روزنامه‌نگاران همان اطلاعات را با یا بدون اشاره به منبع به خوانندگان خود منتقل می‌سازند. نهایتا، نمایندگان کنگره طرفدار حکومت، صفحاتی از گزارشات کنگره را با همان مقالات پر می‌کنند تا ثابت کنند که مقامات دولتی درست می گویند. (دراپر ۱۹۶۸، ۸۹)

ظاهراً این ساخت و پاخت بین رسانه ها و حکومت، خواه آگاهانه یا ناآگاهانه، از منابع متنوعی ناشی می شود از جمله اتکای به اطلاعیه های خبری حکومت، ناتوانی در تحصیل اطلاعات طبقه بندی شده، خود سانسوری رسانه، استفاده حکومت از خبر دادنها به روزنامه نگاران "نور چشمی" و "خبر دادن در خصوص سابقه و زمینه"، و این حقیقت که خویشتن داری اغلب به نفع خود رسانه هاست.

حتی شیوه آشنای "درز" دادن اخبار، که اغلب توسط دولت های برسرکار بمنظور رها ساختن "بالونهای آزمایشی" استفاده می‌شود، توسط گروههای رقیب در داخل حکومت به منظور انجام مبارزات بوروکراتیک،بطور آشکار از طریق رسانه ها، یا توسط افرادی بمنظور حمایت پشتیبانان سیاسی، تغییری در آن نتیجه بوجود نمی‌آورد. در واقع، این سبب تجدید تقویت آن می گردد. علاوه بر آن ضرورت رعایت اخلاق حرفه ای برای حفظ محرمانه بودن "منابع بالای حکومتی"، ایجاب می‌کند که خبرنگاران چنین حمایتی را معمول دارند تا اطمینان از دریافت شرحهای خبری در آینده داشته باشند. روشن است که "مقامات بالای حکومت" (یعنی کارکنان کاخ سفید و اعضای کابینه) غالبا منبع "درز"های اطلاعات حکومت هستند، برای نقل فقط یک مورد باید گفت: بلافاصله بعد از اینکه جیمز بیکر بعنوان وزیر امور خارجه استعفا داد تا مسئولیت مبارزات انتخاباتی رو به ضعف جورج بوش را بعهده گیرد "داستانهائی بر سر زبانها افتاد که مبارزه انتخاباتی در وضع اسف باری است و باخت ناشی از کوتاهی بیکر نخواهد بود" (کورتز ۱۹۹۳). خلاصه اینکه، درز دادن، یک نهاد سیاسی آمریکائی است، عملکردی که ریشه در سنت دارد و بطور عادی توسط مقامات در هر یک از قوای دولتی و در هر سطحی از حکومت بکار رفته است.

بخاطر بستگی متقابلشان بهم، رسانه ها نسبت به سو، استفاده حکومت آسیب پذیر می‌باشند. خبرها، در اصطلاح حکومت، "قابلیت اداره" دارند[نه]. زیرا آنچه گزارش می‌شود اغلب بستگی دارد به اینکه چه چیزی برای مصرف عمومی افشا گردد تا اینکه واقعا چه چیزی حقیقتا پشت درهای بسته اتفاق افتاده است، روابط عمومی و هنر حکومت کردن بطور روزافزونی بهم پیوسته است. مقامات رسمی خودشان اینک درصدد تهیه چهارچوب دستور کار بوده و بر آن هستند که "ترفند" مناسبی را در تفصیلات خبری قرار دهند که تردید در مورد

سیاست گذاران و سیاستهایشان زایل سازد. در حد افراطی، حکومت بطور موثری اخبار را سانسور می‌کند.

سانسور کردن از لحاظ اصول دمکراتیک مطرود است ولی معذلک اتفاق میافتد، بخصوص در ایام بحران و مخاطره، موقعیکه منافع حیاتی یا امنیت در معرض خطر باشد. از اینروی دولت ریگان به خبرنگاران اجازه نداد که به مشاهده تهاجم نیروها به گرانادا در ۱۹۸۳ بپردازند، مداخله‌ای که بعدا معلوم شد مشحون از اشتباهات بود. خبرنگاران که تهاجم ۱۹۸۹ به پاناما را پوشش می‌دادند نیز شکایت کردند از اینکه ارتش آنها را عمدا از صحنه عملیات دور نگاه می‌داشت. ترتیبات "مخزن اطلاعاتی[1]" که در جریان جنگ خلیج فارس بکار رفت تاثیر محدود کننده مشابهی داشت. فقط معدودی از خبرنگاران اجازه یافتند که همراه با واحدهای نظامی به عرصه نبرد بروند. گزارشاتشان می‌توانست تنها بعد از مشاهده و باز بینی توسط مقامات نظامی، مخابره شود حتی در مورد خبرنگارانی که در پشت جبهه باقی بودند. چنین دقت در بازبینی (سانسور؟) با این بهانه، جهت تضمین اینکه گزارشهای خبری نیروهای ایالات متحده در منطقه را به خطر نیندازد، مورد دفاع قرار گرفت.

کنترل اطلاعات در جریان جنگ خلیج فارس عزم پنتاگون را نشان داد که "هرگز دوباره جنگ روابط عمومی را نبازد." همانطور که دانشمند علوم سیاسی دبلیو. لانس بنت خاطر نشان ساخت، "بسیاری مقامات سیاسی در وزارت دفاع و وزارت امور خارجه متقاعد بودند که شکست نظامی ایالات متحده و نهایتا عقب نشینی از ویتنام تا حدودی ناشی از، پوشش رسانه ای وخیم از فعالیتهای عرصه نبرد و پوشش جانبدارانه از اپوزیسیون داخلی نسبت به سیاستهای حکومت در داخل کشور بود." جنگ خلیج فارس به ارتش فرصت مجددی برای حیات داد، که آنها آنرا "تبدیل به امتیاز روابط عمومی" کردند و سود گزافی برای محبوبیت بوش نزد مردم آمریکا داشت (بنت b ۱۹۹۴).

افشاگریها درباره دروغهای حکومت در جریان واترگیت و در حوزه هائی که حکومت در زمانی بطور معمولی و بدون قید و بند آن را بعنوان مسائل "امنیت ملی" تعریف می کرد، توانائی رسانه های جمعی را برای عملکردش به عنوان متعادل کننده کنترل حکومت تقویت کرده است. افزون بر آن، یکی از درسهای آشکار رسوائی ایران — کنترا اینست که اقدامات پنهانی سیاست خارجی، علیرغم تلاشهای حکومت جهت پنهان داشتن آنها نمی‌تواند تا مدتهای دراز محرمانه بماند. معذلک هنوز، این حقیقت که سوء استفاده از قدرت می‌تواند برای مدتهای درازی پوشیده بماند مساله ای بهت آور است. (برای مثال، ابتدا مطبوعات خارجی بودند نه

---

[1] Pool Aeeangment

رسانه های ایالات متحده که معامله با ایران، اسلحه به ازای گروگانها را فاش کردند.) اگر چه ویتنام، و رسوائی ایران – کنترا سبب موضع گیری شدیدتر و حساس تری از جانب رکن چهارم گردید، ولی رسانه ها و حکومت کماکان بهم پیوسته باقی می‌مانند تا حدودی قابل ملاحظه در روندی که نشان از تبانی دارد. توانائی مسلم حکومت جهت مدیریت بر اخبار، همراه با بستگی رسانه‌ها به حکومت جهت کسب اخبار این رابطه همزیستی (زناکارانه؟) بین دو نهاد را همیشگی می‌سازد (نگاه کنید به هس ۱۹۸۴). از آنجا که خبر نشات گرفته از حکومت، قابلیت رسانه‌ها برای اعمال دقت و نظارت بر اقدامات حکومت در حوزه سیاست خارجی را بخطر می اندازد، ممکن است مناسب باشد که گفته شود نه اینکه رسانه ها افکار عمومی را در آمریکا کنترل می‌کنند بلکه حکومت رسانه ها را جهت خلق افکار عمومی و سوق دادن آن مورد استفاده قرار می دهد (نگاه کنید به پارنتی ۱۹۸۶).

دستور کار سیاست خارجی و "سیاست مطبوعاتی"

اغلب چنین بنظر می رسد که گوئی رسانه ها کنترل را در دست دارند نه حکومت. مقامات عمومی از این امر ناخرسندند و ترس از رسانه ها این امر را نمایان می سازد. بخصوص وجود تلویزیونهای گوناگون و روزنامه نگاران با قابلیت بالای مشهود و مورد احترام، مانند مصاحبه کنندگان خبری تلویزیون، که می‌توانند سیاستها و نفوذ آنان را ضایع سازند. "یک گفتگوی شصت ثانیه‌ای در اخبار شامگاهی یا چند سئوال آزار دهنده می‌تواند برنامه ها، سیاستها و اعتبار سازمانهای عمده را نابود سازد. رهبران سیاسی از این قدرت رسانه‌ها می‌ترسند، زیرا اغلب توانائی آن را ندارند تانیشهای آنان را بی اثر کرده و یا زیان وارده را جبران سازند" (گرابر ۱۹۹۳، همچنین نگاه کنید به جوردن و پیج ۱۹۹۲).

شگفت اینکه رسانه ها نیز بطور روزافزونی *دستور کار سیاست گذاری را تعیین می‌کنند.* یک واشنگتنی آگاه اظهار نظر کرد: "از زمان اضمحلال اتحاد شوروی، برای هر کسی که علاقه و دقت مختصری داشته باشد روشن شده است که در واشنگتن تعیین کنندگان واقعی دستور کار برای سیاست خارجی، نه در کاخ سفید می‌باشند بلکه در اتاقهای سر دبیری و اتاقکهای مطبوعاتی قرار دارند" (می‌نیس ۱۹۹۴-۱۱۹۳). دیگران نیز این احساس را منعکس کرده‌اند، با این سخن که "گروه هم سرایانی مرکب از رهبران کنگره، پاندیتهای سیاسی، مفسران تلویزیونی، و روزنامه نگاران مطبوعات" اصرار بر مداخله ایالات متحده در سومالی و جاهای دیگر داشتند، در همان حال تصاویر تلویزیونی جنگ و رنج و مصیبت، مداخله جوئی جدید را به خاطر ارزشهای بشر دوستانه درصدر دستور کار سیاست خارجی آمریکا قرار داد. (هدگ ۱۹۹۴،

استرمن ۱۹۹۳-۱۹۹۲، مقایسه کنید با گووینگ[1] ۱۹۹۴). تاکید جنگ سرد بر توسعه‌طلبی شوروی و سد کردن کمونیسم برای رسانه‌ها ابزاری فراهم آورد که بدان وسیله در مورد اهمیت حوادث که تا چه اندازه بر امنیت آمریکا موثر است تصمیم بگیرند. اکنون، در غیاب رقابت صریح ابرقدرتها، تاثیر مستقیم رسانه‌ها چند برابر شده است (هدگ ۱۹۹۴).

اتکای سیاست گذاران برا اطلاعات رسانه ها اهمیت آنها را بعنوان عاملی در روند سیاست خارجی تقویت می‌کند. بررسی پاتریک اوهفرمان (۱۹۹۱) از مقامات سیاست گذاری معلوم داشت که اکثریت آنها عمدتا متکی به اطلاعات رسانه‌ای در مراحل اولیه سیکل سیاسی هستند. این مرحله ای مهم است، چون تعریف و شناخت از وضعیت، خودش چگونگی واکنش را دیکته می‌کند (نگاه کنید به فصل ۱۳). با کنترل اطلاعات، رسانه‌ها کمک به تعیین چهارچوب موضوع می‌کنند.

بنحوی فزاینده شیوه سریع اخبار الکترونیک و پوشش جهانی تلویزیون نیز محدوده زمانی را برای ابراز واکنشهای سیاسی به تحولات جدید در خارج کوتاه می کند. در ۱۹۶۱، هنگامیکه دیوار برلین برپا شد، برای رئیس جمهور کندی هشت روز طول کشید که به آن اقدام تحریک کننده پاسخ گوید. در ۱۹۸۹، هنگامیکه دیوار فرو ریخت، رئیس جمهور مجبور شد یکشبه واکنش نشان دهد (گرابر ۱۹۹۳). با انتشار عمومی اخبار خارجی یا سایر تحولات بین‌المللی، رسانه‌ها با گستردگی بیشتری توجه را بدان جلب می‌کنند. این امر بکرات سیاست گذاران را ناچار می‌سازد که دست به اقدام بزنند، تا اینکه وضعیت را نادیده انگارند یا آن را پنهان نمایند. همانطور که آی. ام. دستلر، لسلی اچ. گلب، و آنتونی لیک (۱۹۸۴) نظر می‌دهند، توانائی سیاست‌گذاران در تصمیم به اینکه چه چیزی موضوع مهم سیاست خارجی است و چه چیزی نیست ممکن است بطرز شدیدی تحت تاثیر توجیهی باشد که رسانه‌ها، بخصوص تلویزیون، بویژه به مسائل سیاست خارجی می دهند. روزنامه نگار، ماروین کالب[2] اصطلاح "سیاست مطبوعات" را جهت توصیف رشد "جدائی ناپذیر سیاست خارجی از مدیریت در اخبار" بکار می‌برد (بنت ط ۱۹۹۴).

مواردی هست که روزنامه‌نگاران خودشان یا رسانه ها بطور عمومی تر بصورت عاملی در روند دیپلماتیک در آمده اند. در۱۹۷۷، برای مثال، مصاحبه گر CBS والتر کرونکایت قادر بود تعهدات عمومی را از رهبران مصری و اسرائیلی اخذ کنند تا راه برای دیدار تاریخی انورالسادات از اورشلیم هموار شود و نیز توافق کمپ دیوید که یکسال بعدتر با میانجیگیری رئیس جمهور

---

[1] Hoge, Stedman, Gowing
[2] Marvin Kalb

کارتر حاصل گردید. بنحو مشابهی، تردید اندکی است که CNN یک حلقه ارتباطات مهمی را بین ایالات متحده و عراق در دوران جنگ خلیج فارس فراهم آورد.

یک دگرگونی تازه و رو به تزاید در این پدیده "تغییر نقش[۱]" است بین خبرنگاران و مفسران در ارتباط آنی[۲] ("پاندیت ها") و مقامات حکومتی. برای مثال، دیوید گرگین[۳]، سر دبیر سابق روزنامه اخبار آمریکا و گزارشهای جهان و "یک بارون پاندیتوکراسی" (گورو ۱۹۹۳) بعنوان بخشی از "ساعت خبری مک نیل/لهرر" نقشهای ارتباطی در سه دولت جمهوریخواه داشت قبل از اینکه به دولت کلینتون بعنوان مشاور سیاسی ملحق شود. تقریبا بنحو مشابهی، استروب تالبوت، مفسر امنیت ملی برای تایمز، معاون وزارت امور خارجه کلینتون شد. دیگران نیز مانند راش لیمباف[۴] و پت بوکانان از موقعیتشان بعنوان مفسر سیاسی سود برده اند که دستور کار خاصی را تعیین و تبلیغ نمایند. دو بار در سالهای ۱۹۹۰ بوناکان طرح و نظرش را وسیعا از طریق رسانه‌های چاپی و الکترونیک برای رای دهندگان انتشار داد هنگامیکه وی برای ریاست جمهوری مبارزه می کرد.

بطور خلاصه، روابط بین رسانه‌ها و سیاست‌گذاران هم ظریف و هم پیچیده است، بدون نتیجه‌گیری در باب اینکه چه کسی بر چه کسی تاثیر می‌گذارد و در چه شرایطی. تلویزیون سرعت اخبار را تشدید کرده و بطور اجتناب‌ناپذیری شیوه‌ای را که سیاست‌گذاران از اخبار استفاده می‌کنند و به رویدادها در خارج پاسخ میدهند شکل داده است، ولی به هیچ نحوی سیاست خارجی آمریکا را تعیین نمی‌کند. معذلک واضح است که رکن چهارم نهادی پر قدرت است که بر جنبه های متعدد زندگی سیاسی آمریکا تاثیر دارد. تئودور وایت، یکبار دیگر ضمن توجه به توانائی رسانه‌ها برای تعیین دستور کار، بنحو مفیدی اهمیت رسانه‌ها را خلاصه می‌کند:

> قدرت مطبوعات در آمریکا قدرتی اساسی و کهن است. دستور کار بحث عمومی را تعیین می‌کند، و این قدرت سیاسی فائق توسط هیچ قانونی محدود نمی‌شود. تعیین می‌کند که مردم چه خواهند گفت و درباره چی فکر می‌کنند– اقتداری که در سایر کشورها فقط مخصوص جباران، کشیشها، احزاب و صاحب مقامات عالیرتبه است – هیچ قانون کنگره آمریکا، هیچ ماجراجوئی خارجی، هیچ اقدام دیپلماسی، هیچ اصلاح عظیم اجتماعی در ایالات متحده توفیق نخواهد یافت مگر اینکه مطبوعات ذهن عموم مردم را آماده کرده باشند. (وایت ۱۹۷۳، ۳۲۷).

---

1 Roleswitching
2 On-Air Commentators
3 David Gergen
4 Rush Limbaugh

تاثیر طرز تفکر سیاست خارجی بر انتخابات ریاست جمهوری

مطبوعات و مردم معمولا انتخابات را بصورت فرصتی برای تغییر سیاسی می بینند، حتی اگر به خاطر امکان تعیین رهبری جدید باشد. بهرحال، انتخابات ممکن است رای دهندگان را قادر سازد که ارجحیت خودشان را در مورد امور سیاست خارجی در سیاستهای کسانی تشخیص دهند که آن اولویتها را منعکس می سازد. سئوال مهم اینست که آیا رای دادن یک وسیله عملی در ابراز ترجیحات سیاسی مردم و از اینروی منتقل‌کننده آن به سیاست است.

محتمل بنظر می رسد که ترس تصمیم گیرندگان از تنبیه انتخاباتی منجر شود به اینکه آنها سیاستهائی را پیشنهاد کنند که مقصودش حفظ محبوبیتشان باشد و از اینروی چشم انداز توفیقشان در تصدی شغل را تقویت نمایند. بهرحال، "مصونیت آشکار تشکیلات سیاست خارجی در برابر جوابگو بودن به انتخاب کنندگان" (کوهن ۱۹۷۳) قابل توجه است. پژوهش درباره دو پیشنهاد رقیب بسیار گسترده بوده است، و در کل، نتایج "موید تئوری دمکراتیک نبوده است". نتایج نشان می‌دهند "که رای دادن بر اساس سیاست بسیار نادر است" و اینکه با توجه بدلایل متعددی، شهروندان به نامزدها بر اساس اولویتهای سیاسی رای نمی دهند. خلاصه اینکه، رای دهندگان ناتوان از عقلانیت سیاسی هستند (پیج و برادی ۱۹۷۲).

تأثیر انتخاباتی موضوعات سیاست خارجی

اگرچه شواهد بدان جهت است که فرضیه جنجالی و نه همیشه متوافق "سیاست بدون موضوع" را تایید نماید – اینکه گزینش رای دهندگان نه بخاطر ماهیت موضوعات و نه بخاطر مواضع نامزدها درباره آنها است (نگاه کنید به آثر ۱۹۹۲). سیاست خارجی نیز استثنائی نیست (مقایسه کنید با (الدریچ، سولیوان و بورگیدا ۱۹۸۹). آمریکائیان بوضوح عقایدی درباره مسائل سیاست خارجی دارند، ولی آن نظرات در سیستم شکل‌گیری سیاسی از طریق روند انتخاباتی متجلی نمی‌گردد. چگونه می‌توان چنین نقضی را توضیح داد؟

یک توضیح مجذوب کننده اینست که گرچه بسیاری از آمریکائیان اغلب موضوعات سیاست خارجی را بعنوان موضوعات بسیار مهمی که کشور با آن مواجه است می نگرند، معذلک موضوعات مذکور هنوز در بطن نگرانی شخصی انها نیست، نگرانیهائی که به زندگی روزانه‌شان نزدیکتر باشد. علاوه بر آن، موضوعات سیاست خارجی چیزی نیست که "مردم را بدو گروه مخالف تقسیم کند... بطور کلی موضوعات سیاست خارجی، همانطور که هست ایالات

متحده را علیه دیگران درگیر می کند، که این خود تفاوتهای داخلی را کاهش داده یا محو می‌سازد" (نیه، وربا، و پتروچیک[1] ۱۹۷۶).

بهرحال این بدان معنی نیست که بر نتایج حزبی، موضوعات سیاست خارجی در جریان انتخابات ریاست جمهوری بلاتاثیر باشند. دیدگاههای عمومی از سیاست خارجی مرتبط با آرا، طرفداران دو حزب در هر انتخاباتی بین ۱۹۵۲ و ۱۹۸۸ (اثر ۱۹۹۲) بوده‌اند. جمهوریخواهان از آن برداشتها در هشت تا از ده انتخابات منتفع شدند. انتخابات ۱۹۶۴ تنها انتخاباتی بود که ترجیحات رای دهندگان درباره موضوعات سیاست خارجی بوضوح رو بجانب دمکراتها داشت. اگرچه دمکراتها از ترس عمومی از جنگ هسته‌ای در ۱۹۸۴ سود بردند، جمهوریخواهان در موضوع جلوگیری از جنگ سود بردند[۵۵]. تا ۱۹۸۸ بهرحال، جمهوریخواهان می‌توانستند مدعی جایگاهی بالا هم در خصوص صلح و هم رفاه باشند. مایکل دوکاکیس و حزب دمکرات باختی شدید داشت — و جمهوریخواهان برای هفتمین بار از یازده بار انتخابات ریاست جمهوری دوران جنگ سرد به کاخ سفید راه یافتند.

چهار سال بعد جورج بوش خودش را در موضع دفاعی یافت. صلح در دست بود — در واقع بعد از نیم قرن منازعه تلخ، ایالات متحده جنگ سرد با اتحاد شوروی را "برده بود" و موج را علیه تجاوز عراق برگردانده بود — ولی رفاه نبود. اقتصاد کشور در پس رفت بود، نگرانیهای برای دیون و کسر بودجه ها شعارهای انتخاباتی را توخالی کرد، و بیل کلینتون مصمم بود که توجهش را معطوف به دشواریهای داخلی نماید نه چالشهای سیاست خارجی. یک تابلو در مقر انتخاباتیش در ارکانزاس اعلام میداشت: "اقتصاد، آی خرفت!" نشانگر عزم رهبران دمکرات بود که بر سیاست داخلی تک موضوعی تاکید گذارند.

پایان جنگ سرد و خارج شدن شعارهای آتشین ضد کمونیسم از مسائل سیاسی داخلی در این استراتژی موثر بود، در حالیکه امتیازات حزبی که جمهوریخواهان زمانی در امور سیاست خارجی از آن سود می بردند در این زمان کم اهمیت بود (وایزبرگ و کیمبال ۱۹۹۵). "در سراسر دوران جنگ سرد دلیل موجودیت حزب جمهوریخواه ضدیت با کمونیسم بود" لئون سیگال (۱۹۹۳-۱۹۹۲) چنین یادآوری می‌کند، در نگاهی به گذشته به آنچه وی آن را "آخرین انتخابات جنگ سرد" می‌نامد (همچنین نگاه کنید به دیودنی و ایکن بری ۱۹۹۴). "می‌توان روی جمهوریخواهان حساب کرد که آمریکا را از مزاحمت سرخ ها حفاظت نمایند، در داخل و خارج... اینک که خرس (روسها) ناپدید شده اند، برای چه چیز دیگری این حزب بزرگ قدیمی باید باشد؟"

---

[1] Nie, Verba, Petrocik

همانطور که در فصل ۸ نشان دادیم، وضع اقتصادی نشانه و علامت قدرتمندی است از اینکه چگونه آمریکائیان عملکرد ریاست جمهوری را ارزیابی می‌کنند. بنابراین شگفت نیست که جورج بوش خشم آنان را بخود جلب کرد. کلینتون از سوی دیگر، بسرعت دریافت که وضع اقتصادی را با تداوم توانائی آمریکا پیوند دهد که بتواند نقشی فعال در امور جهانی را ایفا کند.

وی اعلام داشت "آمریکا باید قدرت اقتصادیش را مجددا بدست آورد تا نقش خاصی را بعنوان رهبر جهان ایفا کند". "و ما باید رئیس جمهوری داشته باشیم که به اولویتهای داخلی توجه کند اگر قرار است مردم ما حمایتشان را برای تعهد در خارج ادامه دهند". اما سیاست داخلی کارت مهم کلینتون بود، و او آن را بکرات بکار برد.

با قبول ضعف در امور سیاست داخلی، بوش نیز ثابت کرد که در همان اموری که فرض میشد نقطه قدرتش باشد، آسیب پذیر است. "رئیس جمهورِ سیاست خارجی" عمدتا خودش را وقف "تذهیب جزئیات دستورکاری طولانی کرد... او کم و بیش غفلت ورزید که اروپای شرقی و اتحاد شوروی را در ترانزیت مخاطره آمیزشان کمک نماید، تدبیر طرح یک سیاست خارجی را بنماید که حق تعین سرنوشت ملی را با حاکمیت دولت و حقوق اقلیت سازگار نماید، مانع از خونریزی در بسنی گردد، و مانع از اشاعه انواع سلاحها شود نه فقط سلاحهای کشتار جمعی." برای بیشتر آمریکائیان اینها اهمیت فوری نداشتند. حتی شور و سرور کوتاهی که بعد از پیروزی در جنگ خلیج فارس مشتعل شد زود جای خود را به "موضوعات حساس‌تر" داد (اومستاد ۱۹۹۳-۱۹۹۲). تصمیم بوش به توقف جنگ قبل از اینکه رهبر عراق از قدرت رانده شود نهایتا نارضایتی بسیاری موجب شد چون آنها تعجب کردند که آیا جنگ ارزش آنهمه تلاش را داشت. در اوت ۱۹۹۲، در زمانی که بوش آماده می شد که مبارزات انتخابات مجددش را آغاز کند، یک نظرخواهی نیویورک تایمز/سی. بی. اس نیوز روشن ساخت که ۷۵ درصد مردم آمریکا (عمدتا بدون توجه به تمایل حزبی می خواستند که جنگ در عراق تا برکناری صدام حسین ادامه می‌یافت. یک شعار مورد توجهی که به سپر اتومبیل چسبانده می‌شد مضحکه بودن وضعیت بوش را چنین درخود خلاصه کرده بود: "صدام حسین هنوز شغل خودش را دارد. اما توچی؟"

معمولا دشوار است که درباره اثرات جداگانه مسائل خاص سیاست خارجی بر چگونگی رای شهروندان اظهار نظر کرد. زیرا در اغلب انتخابات مسائل متنوعی وجود دارد که غالبا با یکدیگر تداخل دارند، بعضی از کسانی که برای پیروزی نامزدی رای می‌دهند. بخاطر موضع نامزد درباره موضوعاتی مخصوص چنین می‌کنند، ولی دیگران علیرغم موضع مشخص رای می دهند. بنابراین مسائل سیاست خارجی جزوی از مجموعه ملاحظات است، و غالباً جزو مرکبه

کم اهمیت تری تا مسائل سیاسی داخلی یا قضاوتهای مربوطه به عملکرد گذشته (ابرامسون، الدریچ و رود ۱۹۸۶، ۱۹۹۰، فیورینا ۱۹۸۱).

در نتیجه، رفتار رای دهندگان احتمالا قضاوتی بینابین است درباره عملکرد گذشته تا رهنمودی نسبت به اقدام آینده.

سیاست خارجی و رای دادن با عطف به گذشته

سرنوشت انتخاباتی رئیس جمهور کارتر را در نظر بگیرید. عموم مردم به کارتر نمره بالائی در مورد خصوصیات شخصی اما نمره کمی در مورد عملکردش می دادند. ارزیابیهای عملکرد سیاست خارجی اش بویژه وخیم بود. محبوبیت کارتر در اواخر ۱۹۷۹ بلافاصله بعد از گرفتن کارکنان سفارت آمریکا در تهران رو به تنزل گذاشت، ولی ناتوانی اش در رها ساختنشان نارضایتی عمومی را نسبت به عملکرد کلی اش دامن زد. چالشگروی، رونالدریگان، سیاست تنش‌زدائی را که کارتر و اسلافش ترویج کرده بود، مورد انتقاد قرار داد، و خواستار افزایش سریع هزینه‌های دفاعی شد، و بر موضوع ظاهرا ناتوانی آمریکا در امور بین المللی تاکید کرد. در چنین شرایطی، "تداوم بحران در ایران بصورت مظهری زنده دیده می شد و یادآوری‌ای دائم از همه آنچه ریگان گفته بود" (هس ونلسون ۱۹۸۵)[یازده].

چهار سال بعد، اعتبار ریگان برای رهبری هنوز نیروئی قوی بود که رای دهندگان را برانگیخت تا رئیس جمهور وقت را در برابر رقیب چالشگرش والتر ماندیل انتخاب کنند. مواردی از تجربه سیاست خارجی ریگان براحتی مورد انتقاد بود، ولی چهار سال صلح نسبی، نگرانیها درباره بی پروائی ریگان را به آرامش تبدیل ساخت. "دیگر جای ترس نبود که سیاستهای رئیس جمهور ممکن بود منجر به جنگ گردد، عموم مردم دلیل قانع کننده‌ای نداشتند که او را ترک کنند" (کی تر ۱۹۸۵).

از بعضی لحاظ نامزدی بوش بصورت قضاوتی معطوف بگذشته درباره سالهای ریگان درآمد. صلح و رفاه همانطور که خاطر نشان شد بسود بوش منجر گردید. علاوه بر آن، چون ریگان طی دوره دومش بسوی موضع سیاست خارجی مصلحت جویانه روی آورد و از رهیافت "امپراتوری شیطانی" اش نسبت به اتحاد شوروی فاصله گرفت، تفاوتهای ایدئولوژیک در مورد مسائل سیاست خارجی که در نتایج انتخابات ۱۹۸۸ و ۱۹۸۴ موثر بود در سال ۱۹۸۸ تقریبا ناپدید گردید. معذلک هنوز، تا حدی که رای دهندگان تفاوتهائی را بین نامزدها در امور سیاست خارجی فرض می‌کردند، بخصوص علاقه شان به "برای آمریکا بپاخیزید" باعث شد که (پومپر ۱۹۸۹)، بوش را ترجیح دهند.

علیرغم پذیرش اهمیت رای دادن معطوف به گذشته، تاریخ ما را به این نتیجه دعوت می کند که "انتخابات در درجه اول یک تجربه سمبولیک است که... به توده فرصتی را می دهد که در سیستم سیاسی مشارکت نماید." "احزاب یک سیاست دقیق ثانوی را عرصه نمی‌کنند" و یک "نامزد انتخابات بمنزله یک گزینش سیاسی توسط حوزه انتخابیه نیست" (دای وزیگلر ۱۹۹۰). با وجود این، بخاطر اینکه سیاست‌گذاران چنین می‌کنند که *انگار* رای‌دهندگان گزینش خود را بر اساس اولویتهای سیاسی شان بعمل آورده اند – در حالی که شواهد مغایر این است – آنها نسبت به واکنشهای مورد پیش بینی رای دهندگان در تعیین گزینشهای سیاسی‌شان توجهی معطوف می‌دارند.

جنگ ویتنام در انتخابات ریاست جمهوری

ماجرای ویتنام نشانگر بسیاری از این نتیجه گیریها درباره میتولوژی انتخابات بعنوان ابزار کنترل مردمی است. در ۱۹۶۴، ۱۹۶۸، و ۱۹۷۲ انتخاب‌کنندگان آمریکائی فرصت یافتند تا قضاوتی درباره عملکرد گذشته معمول دارند بطریقی که اثرات روشنی در رفتار آتی از جانب رهبری حکومتشان داشته باشد. آیا آنها به اولویتهایشان در این موضوع رای دادند؟ رابطه بین آن اولویتها و سیاست چه بود؟

ویتنام یک موضوع اصلی سیاست خارجی در ۱۹۶۴ بود، موقعیکه پیروزی قاطع جانسون بنحوی گسترده به این گونه تعبیر شد که تعهدی است برای خودداری از درگیری روز به تزاید ایالات متحده در منازعهٔ جنوبشرقی آسیا. رقیب و مخالف جمهوریخواه وی، باری گلدواتر، در مبارزاتش متعهد به دنبال کردن و تعقیب "پیروزی" علیه کمونیسم در اکناف جهان شده بود، ولی بویژه در ویتنام با "هر وسیله لازم". تشدید بعدی مخاصمه توسط جانسون، توسط برخی بعنوان تخلف از آن تعهد نگریسته شد، در واقع، همانند اجرای برنامه گلدواتر. بهرحال در حقیقت، همانگونه که بررسی های ملی دلالت داشت:

> رابطه نسبی اندکی بین نامزد و ترجیح سیاسی وجود دارد، با جانسون که از حمایت هم "کبوترها" و هم "بازها" برخوردار شد، در حالیکه ۶۳ درصد آنهائیکه طرفدار عقب نشینی از ویتنام بودند رای به رئیس جمهور دادند، همانطور نیز ۵۲ درصد آنهائیکه طرفدار "موضع قوی تر بودند حتی اگر معنای آن تهاجم به ویتنام شمالی باشد" همانطور که ۸۲ درصد آنهائیکه ترجیح دادند "سربازانمان را در ویتنام نگاه داریم. اما جهت خاتمه جنگ کوشش کنیم" (پومپر ۱۹۶۸، ۲۵۱)

در حقیقت، نتایج آن انتخابات آنطور که مربوط به ویتنام می شد آنقدر مبهم بود که یک محقق را به این نتیجه گیری رساند که: "رای ۱۹۶۴چه می‌توانست به [جانسون] درباره

حمایت مردمی برای گزینه های متعدد جنگ گفته باشد؟ خلاصه اینکه، می‌توانست بوی گفته باشد هر کاری که می‌خواهد بکند.» (بوید ۱۹۷۲).

تا ۱۹۶۸ جنگ، با هر معیاری به نسبتی عظیم رسیده بود. عاقبت قابل پیش بینی، همانطور که ما قبلا خاطر نشان کردیم، افزایش نارضایتی نسبت به جنگ بود. چون طول جنگ افزایش یافت حمایت از آن رو به کاستی گذاشت و فهرست کشته گان رو به ازدیاد. نا آرامی دانشگاهها، تظاهرات توده ای علیه جنگ، افزایش صدای اپوزیسیون اقلیت، شامل چالشهائی از داخل حزب خود رئیس جمهور توسط یوجین مک کارتی و رابرت کندی – همه دلالت بر تغییر شرایط افکار عمومی داشت. تصمیم جانسون که برای دومین دوره کامل خودش را نامزد ریاست جمهوری نکند، بطوری گسترده بعنوان نتیجه مستقیم مخالفت داخلی تعبیر شد. بنابراین انتظار میرفت که در ۱۹۶۸ رای دهندگان قضاوت روشنی درباره عملکرد گذشته داشته باشند و حکم روشنی برای آینده بدهند. آنها چنین نکردند.

در خصوص ویتنام، رای ۱۹۶۸ همانقدر "بدون موضوع" بود که مواجهه آیزنهاور – استیونسون در ۱۹۵۶. اگرچه "بازها" متمایل بودند به تناسب بیشتری از "کبوترها" به نیکسون رای بدهند، رویهمرفته عقاید درباره ویتنام فقط بین ۱ تا ۲ درصد تفاوتی در رفتار رای دهندگان گذاشت، و "رای دهندگان با انتخابات ۱۹۶۸ بعنوان یک همه پرسی در مورد سیاست ویتنام برخورد نکردند" (پیج و برادی ۱۹۷۲، ۹۸۲).

این عمدتاً بخاطر این بود که انتخاب کنندگان (بدرستی) تفاوت مختصری را بین مواضع نامزدها (نیکسون و همفری) در خصوص سیاست ویتنام قائل بودند. رای دهندگان در حقیقت از یک گزینشِ سیاستِ خارجیِ با محتوی محروم بودند و لذا مکانیسم انتخاباتی قاصر بود از اینکه دستگاهی برای ابراز و بیان نارضایتی رو به رشد عمومی از جنگ باشد.

بار دیگر در ۱۹۶۸، روند انتخاباتی نتوانست یک اختیار و تعهد روشن سیاست خارجی را برای مسیر اقدام معلومی فراهم آورد. تغییر بعدی در نظر نیکسون به هدف جستجوی "صلح با افتخار" از انتخابات سرچشمه نگرفته بود. نه وعده پایان دادن فوری جنگ بمرحله عمل درآمد. روند رنج آور کُندی ادامه یافت. استراتژی "ویتنامی کردن" عقب نشینی مرحله ای سربازان را اعلام کرد و شروع گفتگوهای صلح در پاریس دیرتر حاصل آمد. نه تا اکتبر ۱۹۷۲، کوتاه مدتی قبل از (بنحو تصادفی؟) انتخابات بعدی ریاست جمهوری بود که وزیر امور خارجه هنری کیسینجر به عموم اعلام داشت که "صلح نزدیک است".

اما صلح در دسترس نبود. بنابراین در ۷ نوامبر ۱۹۷۲ مشخص کننده نخستین انتخابات از زمان انتخابات جنگ کره در ۱۹۵۲ بود که در آن سیاست خارجی از مسائل عمده انتخاباتی

بشمار می‌رفت. این زمان انتخابات کنندگان آمریکائی آراءشان را با در نظر داشتن ویتنام بعنوان مهمترین مساله به صندوقها ریختند (میلر و دیگران ۱۹۷۶). بهرحال در پیروزی قاطع نیکسون سیاست ویتنام مفهوم چندان صریح و روشنی نداشت. این پیروزی بعنوان تایید آنچه درست یا غلط بعنوان سیاست نیکسون در تخفیف دادن دامنه جنگ فرض می شد تلقی گردید که ممکن است بسیار موثر باشد. بهرحال، آیا رای دهندگان چنان رای دادند که می خواستند زیرا آنها صلحی با مذاکره را طالب بودند یا اینکه آنها در آرزوی یک پیروزی نظامی بودند، مساله‌ای بدون پاسخ باقی می‌ماند.

بر اساس مباحث مورد مطالعه در فصل ۸ از ویژگیهای اصلی و عملکردهای افکار عمومی، این نتیجه‌گیری که در بیشتر مبارزات انتخاباتی، اغلب آمریکائیان متمایل به پشتیبانی از اقدامات حکومت وقت هستند نباید موجب شگفتی گردد. آنچه موجب شگفتی است شاید بویژه در پرتو احساسات ملی گرایانه عمومی و بی تفاوتی نسبی اکثر آمریکائیان نسبت به سیاست خارجی – اینست که مساله سیاست خارجی بهرحال بصورت یک موضوع اصلی در دستور کار انتخاباتی درآید. بنظر می رسد علت این امر در هزینه متصوره در جنگ نهفته باشد.

هنگامیکه موضوعات سیاست خارجی بطور قابل ملاحظه ای در زندگی روزانه مردم آمریکا اثر بگذارد احتمال می رود که به آنها بیشتر بعنوان مسائل سیاست داخلی نگریسته شود. ویتنام دقیقا چنین موردی بود. مادران و همسران، پدران و پسران، مالیات دهندگان و وام دهندگان – همه بلافصل از تاثیر ویتنام برکنار نبودند، حقیقتی که این جنگ را مانند سایر جنگ ها، از مسائل سیاست خارجی متمایز می ساخت. معذلک واقعیت شگفت انگیز اینست که حتی در مورد ویتنام، رابطه بین ترجیحات و اولویتهای عمومی و برآیندهای سیاسی ضرورتا غیر مستقیم بود، که بطور کلی موید این نظر است که سیاست گذاران هدایت و رهبری می‌کنند و عموم دنباله روی. تعجبی ندارد که این خصوصیت سازی برای امور کم هزینه تر و کم اختلال برانگیزتر (ولی بطور نامحدودی بسیار متعددتر) شامل مجموعه سیاست خارجی ایالات متحده مصداق می یابد. ترجیحات عمومی بطور اعم، و در دوران انتخابات بطور اخص بعنوان یک "منبع" سیاست خارجی آمریکا عمل می‌کند، ولی بنظر می‌رسد که چنین امری با رنگ و لعاب دادن به کلمات و جملات مورد استفاده سیاست‌گذاران انجام می‌یابد تا اینکه در تعیین حاصل سیاست خارجی موثر باشد. انتخابات مکانیسمی نیست که از طریق آن عموم مردم مبادرت به اعمال نظارت بر سیاست خارجی آمریکا بنمایند. آن ابزاری برای گزینش افراد، نه سیاست می‌باشد[دوازده].

پیوندهای بین منابع اجتماعی و سیاست خارجی آمریکا

سئوالی که در ابتدای این فصل و در فصل قبلی مطرح بود – "آیا به چه نحوی عوامل اجتماعی بر سیاست خارجی آمریکا تاثیر می‌گذارند؟" – سبب گردید که سئوالات اضافی دیگری به میان آید، و بطوری اجتناب ناپذیر، پاسخهای متنوعی را موجب شود. بهرحال روشن است که، این نظر درباره ایالات متحده بعنوان یک نظام سیاسی جامعه مسلط، بصیرتی را در خصوص اثر بالقوه فرهنگ سیاسی، افکار عمومی، نخبگان و توده ها، رسانه ها، و انتخابات ریاست جمهوری فراهم می آورد. توانائی شهروندان "به بسیج حمایت برای درخواستهایشان و سازمان دادن بخودشان" ویژگی مشخص نظامهای جامعه مسلط است (رایس – کاپن[1] ۱۹۹۱). بهمین ترتیب انتخابات و گروهها ذینفوذ در ایالات متحده، موثر در کانالیزه کردن ترجیحات عمومی و منافع خصوصی بداخل سیاست عمومی می‌باشند، همانطور که ما در این فصل یادآور شده و بحث کردیم، قدرتِ هم دولت و هم گروههای اجتماعی نسبت به بیشتر جوامع صنعتی دیگر تمرکز نایافته است. از اینروی، نخبگان قادر نیستند که کاملاً سیاست خارجی آمریکا دیکته کنند – که دیدگاهی "از بالا به پائین" از سیاست گذاری مطابق مدل نخبه گرایانه است که قبلا بررسی شد. بطور مشابهی، توده مردم آمریکا هم سیاست خارجی آمریکا را "از پایین به بالا" تعیین نمی‌کنند، دیدگاهی که موازی مدل کثرت گرایان است. در عوض، بین سیاست گذاران و عموم، نخبگان و توده‌ها نیز کنشهای متقابلی بطور دائمی وجود دارد، که بیشتر از طریق رسانه‌ها و نظام انتخاباتی انجام می‌گیرد. سیاست خارجی آمریکا حاصلی است از استمرار این کنشهای متقابل. سیاست گذاران و نخبگان از مزیت بیشتری در تعیین محتوی آن برخوردارند و نهایتا مسئول برای تصمیمات نهائی هستند، باید به نقشی که ترجیحات توده و منافع خصوصی در شکل‌گیری سیاست خارجی ایفا می‌نمایند، با تامل و احتیاط بیشتری نگریست. با وجود این، دیده ایم که عوامل اجتماعی در واقع در روند سیاست گذاری دخالت می‌نمایند و از اینروی بعنوان یک منبع سیاست خارجی آمریکا محسوب می‌گردند.

عوامل اجتماعی بیشتر *روند* تنظیم سیاستهای آمریکا در برابر محیط خارجی را توضیح می دهند تا درباره اهداف آن اعمال، و ابزار خاصی که برای نیل بدان گزیده شده است. علاوه بر آن، مشکل است که ارتباطات علیّتی بین متغیرهای اجتماعی خاص و اقدامات خاصی در خارج را از هم جدا ساخت. از اینروی عوامل اجتماعی بندرت حتی اگر نگویم هرگز، "اقدامات سیاست خارجی" را تعیین می‌کنند. در عوض، عوامل مذکور در درجه نخست بعنوان جزئی از مجموعه ای محسوب می‌شوند که در داخل آن تصمیمات تنظیم می‌گردد بخصوص بیشتر به عنوان

---

[1] Risse-Kappen

نیروهای محدودکننده سیاست خارجی بشمار میایند تا بعنوان نیروهای برانگیزنده تغییر رادیکال نسبت به گذشته.

برای معین کردن بهتر منابع تصمیمات و اقدامات سیاست خارجی آمریکا، نیاز داریم که توجه خود را از ملاحظه عوامل درون جامعه آمریکا معطوف داریم به بررسی نهادهای سیاسی که اغلب ابتکارات سیاست خارجی از آنها نشات می گیرد. همانطور که ما در سه فصل آتی مشخص خواهیم ساخت این نهادها – بخشی از ساختار داخلی نظام سیاسی آمریکا می‌باشند – بطور نسبی در کانونهای متضاد قدرت پخش شده اند از اینروی مراکز دسترسی متعدد را برای آنهائیکه در نظام سیاسی جامعه مسلط آمریکا در پی تعیین سیاست خارجی آمریکا هستند فراهم می‌آورند.

حواشی

یک) تحصیل و سابقه کار تضمین نمی‌کند که تصمیمات احمقانه سیاسی اتخاذ نگردد. در واقع، یکی از نکات عمده در کتاب هالبر ستام اینست که آدمهای باهوش مستعد اتخاذ تصمیمات ابلهانه و مکارانه می‌باشند.

دو) اصطلاح "نخبگان با قدرت" آنطور که در چهار چوب سیاست‌گذاری خارجی بکار می رود اساساً مترادف است با "تشکیلات حکومتی" که در بالا توصیف گردید، که شامل آنهائی می‌شود که دسترسی دارند به اشخاصی که مقام سیاست گذاری خارجی را بعهده دارند و آنهائی که در زمانهائی صاحب اقتدار می شوند. یادآور می شود که بهرحال، "نخبگان با قدرت" یا "تشکیلات حکومتی" ضرورتاً مترادف با "نخبگان حاکم" نیست، این اصطلاح منحصرا اشاره دارد به آنهائیکه صاحب موقعیت اقتدار در حکومت می‌باشند – البته بخصوص در سطوح بالای حکومت، تداخلی حاصل می شود بین "تشکیلات حکومتی" و "نخبگان حاکم" – تداخلی که کانال مهمی را فراهم می آورد جهت آنهائی که در داخل حکومت هستند و آنهائی که خارج از آن قرار دارند.

سه) داده های موید و اطلاعات اضافی برای هر یک از این ملاحظات را می‌توان در منابع زیر یافت: آتکینسون و هـپیات (۱۹۸۵)، دال بی یر و ادلمان (۱۹۸۵)، اتزیونی (۱۹۸۴)، فاسدال (۱۹۸۵)، گودوین (۱۹۸۵)، هی‌یات و اتکینسون (۱۹۸۵)، پارنتی (۱۹۸۸)، پینکوس (۱۹۸۵)، پراکسمایر (۱۹۷۰)، و روزن (۱۹۷۳).

چهار) هنگامیکه جنگ سرد خاتمه یافت، مصارف نظامی حدود ۶ درصد تولید ناخالص ملی را تشکیل میداد. در مقایسه، مصارف نظامی در پایان جنگ کره تقریبا ۴۰ درصد و بعد از ویتنام ۱۰ درصد بود. حتی اگر قرار شود مصارف نظامی کاهش یابد، فرضاً، به ۴ درصد تولید ناخالص ملی، تاثیرش بر اقتصاد عملا کمتر از آنی است که بعد از کره و ویتنام بود.

پنج) تقریبا همه برآنند که "رسانه‌ها" تحت سلطه "لیبرال‌ها" هستند و شواهدی بر تایید از این نظر موجود است (لیچتر و روتمن ۱۹۸۱، اشنایدر و لوئیس ۱۹۸۵). بهرحال بنحو شگفت آوری، مطبوعات بکرات و بیش از نامزدهای دمکراتها، نامزدهای ریاست جمهوری جمهوریخواهان را تایید کرده اند. در ۱۹۸۸ بطور مثال، جورج بوش در برابر هر یک تاییدی که به رقیب لیبرال ترش مایکل دوکاکیس در مطبوعات داده می شد، او چهار برابر تایید دریافت می داشت. یک استثنا در برابر قاعده عمومی، ۱۹۹۲ بود، که در آن بیل کلینتون تایید ۱۸۳ روزنامه

(با تیراژ جمعی ۱۷/۵ میلیون نسخه) داشت در مقایسه با ۱۳۸ روزنامه (با تیراژ ۹/۹ میلیون نسخه) که بوش را تایید می‌کردند (ادتیور و پاپلبشیر ۷ نوامبر ۱۹۹۲ – ۱۵) راس پرو ۰نیز ۴ تایید را دریافت کرد.

تحقیق ۱۹۸۵ *لوس آنجلس* تایمز معلوم ساخت گرچه آنهائیکه شرح اخبار را می نویسند و ویراستاری می‌کنند غالبا لیبرال می‌باشند، بندرت نیمی از آنهائیکه همان روزنامه را می خوانند می‌توانند آنها را بعنوان لیبرال یا محافظه کار تشخیص داد. این تحقیق همچنین آشکار ساخت که "تمایلی وجود دارد که مردم مواضع خودشان را با مواضع روزنامه هایشان موافق و منطبق سازند". یعنی اینکه "خوانندگان فرض می‌کنند که روزنامه ای که آنها برای کسب اطلاعات به آن متکی هستند نگرشی مطابق نظراتشان دارد" (اشنایدر و لوئیس ۱۹۸۵).

نهایتا، تحلیلی از پوشش شبکه خبری و سرویس مخابراتی از مبارزات انتخابات ریاست جمهوری ۱۹۸۰ به نتیجه مشابهی رسید: گزارش خبری سیاسی، بخصوص از اخبار داخلی، "غالب اوقات منعکس کننده نظرات عینی می‌باشند تا افکار سیاسی خود مطبوعاتی‌ها" (روبینسون ۱۹۸۳).

شش) سه مجله خبری ملی، تایم، نیوزویک، و اخبار آمریکا و گزارشهای جهان، نیز توجهی عمده به امور خارجی معطوف می دارند. داده های فرانک شامل مجلات خبری نمی شود، ولی گانز (۱۹۷۹) بنحوی مطلوب این رسانه های ملی را با شبکه های تلویزیونی مقایسه می‌کند.

هفت) شواهد و انتقادات از تز "تاثیر حداقل" را می‌توان در آینگار، پیترز، و کایندر (۱۹۲۸) و پیج، شاپیرو، و دمپ سی (۱۹۸۷) دید.

هشت) نگاه کنید به آلترمن (۱۹۹۲) جهت دیدی انتقادی از نقش پاندیت ها، برای مثال، در ایجاد و حفظ پشتیبانی برای سیاستهای دولت بوش طی بحران خلیج فارس.

نه) تبل و واتز (۱۹۸۵) مطالعه و بررسی ای کلی از رابطه بین *مطبوعات و ریاست جمهوری* را انجام داده اند. آنها بخصوص از استفاده – و سو، استفاده – دولت ریگان از رسانه های جمعی انتقاد کردند، کرن، لورینگ، و لورینگ (۱۹۸۴) به بررسی دولت کندی می‌پردازند که غالباً گفته می شود که بنحوی خارق العاده موفق بوده است در اینکه اخبار را بسود خودش متمایل سازد. مونتاگوکرن (۱۹۸۴) به مقایسه کارتر و کندی می پردازد، خاطر نشان می سازد که فقدان نسبی توفیق کارتر با رسانه ها تا حدودی بخاطر آن بود که وی "سوار بر موج یاس و ناامیدی مردم و مطبوعات از ریاست جمهوری قدرتمند به کاخ سفید رسید".

ده) طبق برداشت و سنت قدیمی سیاسی که جمهوریخواهان "صلح همراه با رفاه را" با خود می‌آورند در حالیکه دمکراتها "جنگ همراه با ثروت" را بوجود می آورند. این برداشتها ممکن است در حال تغییر باشند. داده های نظر خواهی گالوپ از نیمه های سالهای ۱۹۷۰ تا اوائل سالهای ۱۹۹۰ نشان می دهد که حزب دمکرات غالب اوقات بعنوان حزب صلح توصیف می گردد تا حزب جمهوریخواه. از ۱۹۸۰، از سوی دیگر، جمهوریخواهان غالبا بعنوان حزبی بهتر برای رفاه توصیف شده اند (ماهنامه نظر خواهی گالوپ، ژوئیه ۱۹۹۲، ص ص ۴۷-۴۶).

یازده) از زمان نخستین روزِ تصدیِ ریاست جمهوریِ ریگان داستانهائی بر سر زبانها بود که اعضای ستاد مبارزه انتخاباتی مصمم بودند که کارتر بهره ای انتخاباتی از بحران گروگانگیری ایرانیان نبرد. از اینقرار، ویلیام کیسی، مدیر مبارزات انتخاباتی ریگان و رئیس بعدی سیا، ظاهرا گفته می شود که با مقامات ایرانی ملاقات کرد و وعده فروش تجهیزات نظامی به ایران را داد در ازای اینکه ایرانیان گروگانهای آمریکائی را قبل از انتخابات رها نسازند. گروگانها نهایتا وقتی رها شدند که درست دقایقی بعد از ایراد سوگند ریگان بعنوان رئیس جمهوری بود، و گزارش شد که تسلیحات به ایران از طریق اسرائیل جاری گردید – برای شرح روشنی از آنچه ظاهرا روی داد، نقل شده توسط عضو سابق ستاد شورای امنیت ملی مسئول امور ایران، نگاه کنید به سیک (۱۹۹۱). واضح است که

آنچه در خصوص ماجرای «گروگان‌های آمریکایی» و همچنین واقعه به اصطلاح «ایران – کنترل» در این کتاب آمده، بیشتر مبتنی بر ادعاهای مقامات آمریکایی و دیدگاه‌های مطرح شده از طریق رسانه‌های عمومی آمریکا و گاه اساساً خلاف واقعیت است[۱].

دوازده) البته، نهایتا، مقامات منتخب هم تاثیری در سیاست دارند شواهد نشان می دهد، برای مثال، که علائق ایدئولوژیک اعضای کنگره آنهائی را منعکس می سازد که در حوزه انتخابیه شان غالب است. به نوبه خود، ایدئولوژی (لیبرال علیه محافظه کار، اغلب مبین مواضع سیاسی در امور مصارف دفاعی، کمک خارجی، حمایت از حقوق بشر، و سایر امور سیاست خارجی و امنیت ملی می‌باشد (برنشتاین ۱۹۸۹، لیندسی ۱۹۹۰). معذلک هنوز، یک رابطه مستقیم علّیی بین ترجیحات عمومی آنطوری که در صندوقهای رای بیان شده و امور روزمره که شامل سیاست خارجی آمریکا می شود، وجود ندارد.

توصیه برای مطالعات بیشتر

Alterman, Eric *Sound and Fury: The Washington Punditocracy and the Collapse of American Politics*. New York: Harper Collins, 1992.

Cohen, Bernard C. *The Press and Foreign Policy*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1963

Friedberg, Aaron L. "Why Didn't the United States Become a Garrison State?" *International Security* 16 (Spring 1992): 109-42.

Hoge, James F., JR. "M*edia Pervasiveness", Foreign Affairs* 73 (July/August 1994): 136-44.

Jeffreys – Jones, Rhodri. *Changing Differences: Women and the Shaping of American Foreign Policy*, 1917-1994. New Brunswick, N.J.: Rutgers University Press, 1995.

Kotz, Nick. *Wild Blue Yonder: Money, Politics, and the B-1 Bomber*. Princeton: Princeton University Press, 1988.

Milbrath, Lester W. "Interest Groups and Foreign Policy," pp. 231 – 52 in James N. Rosenau, ed., *Domestic Sources of Foreign Policy*. New York: Free Press, 1967.

Nitze, Paul H. *Tension Between Opposites: Reflections on the Practice and Theory of Politics*. New York: Scribner's, 1993.

O'Heffrenan, Patrick. *Mass Media and American Foreign Policy: Insider Perspectives on Global Journalism and the Foreign Policy Process*. Norwood, N.J.: Ablex, 1991.

Patterson, Thomas E. *Out of Order*. New York: Vintage, 1994.

Skidmore, David, and Valerie M. Husdon, eds. *The Limits of State Autonomy: Societal Groups and Foreign Policy Formulation*. Boulder, Colo.: Westview, 1993.

---

۱ واضح است که آنچه در خصوص ماجرای "گروگانهای آمریکایی" و همچنین واقعه به اصطلاح "ایران-کنترا" آمده براساس ادعاهای مقامات امریکایی و دیدگاهای رسانه‌های جمعی آمریکا است که گاه اساساً خلاف واقعیت است .م

Smith, James Allen. *The Idea Brokers: Think Tanks and the Rise of the New Policy Elite*. New York: Free Press, 1991.

Vernon, Raymond, Debora L. Spar, and Glenn Tobin. Iron Triangles and Revolving Doors: *Cases in U.S. Foreign Economic Policymaking*. New York: Praeger, 1991.

Wittkopf, Eugene R., ed. The Domestic Sources of American Foreign Policy: Insights and Evidence, 2nd. ed. New York: St. Martin's, 1994.

فصل ۱۰

تفوق ریاست جمهوری در سیاست گذاری خارجی

در حـوزه‌های دفاعی و امور خارجی، ملت باید با یک صدا سخن گوید، و فقط رئیس جمهور صلاحیت ابراز آن را دارد.

رئیس جمهور رونالد ریگان، ۱۹۸۴

خودِ این روند موجد سیاست بود.

معاون وزارت امور خارجه جورج دبلیو. بال، ۱۹۶۲

رئـیس جمهـور ایـالات مـتحده عمومـا چـه در داخل و چه در خارج به عنوان تنها فرد قدرتمـند در جهـان محسـوب مـی شود. رئیس جمهور صاحب این توانائی است که مهار قدرت تخریبـی بـی‌سابقه‌ای را رها سازد، منابع سیاسی و اقتصادی را که در جهان همانند ندارد جهت بدهـد. و از درجـه ای از مشـروعیت و اقتدار در داخل برخوردار است که مورد حسادت رهبران سیاسـی در اکـناف جهـان اسـت. علاوه بر آن، توانائی ثابت شده نوع حکومت ریاست جمهوری، بـرای پاسـخ و واکـنش سریع و عملی به چالشهای فوری به وی امتیازاتی نسبت به سایر اشکال دمکراتیک حکومت، مانند نظام پارلمانی انگلیس می‌دهد (والتز ۱۹۶۷).

نیم قرن رقابت جنگ سرد با اتحاد شوروی و چالش ایدئولوژیک کمونیسم تا حدود قابل توجهـی مـنجر بـه بـالا رفتـن تفوق ریاست جمهوری در سیاست گذاری خارجی شد. در واقع، پـیش از ویتنام سخنی عادی بود که بحث شود که "ایالات متحده یک رئیس جمهور دارد، ولی دو مقـام ریاسـت جمهوری،" یکی برای سیاست داخلی، دیگری برای سیاست خارجی و دفاعی. نفـوذ رئـیس جمهـور در حـوزه اخـیر در مقایسـه بـا حـوزه اولی،موجب تمایز بود. همانطور که دانشـمند سیاسـی آرون ویلداوسکی ۱۹۶۶در یک مقاله کلاسیک نوشت، "از زمان جنگ جهانی دوم، روسای جمهور توفیق بسیار زیادتری در کنترل سیاستهای خارجی و دفاعی کشور داشتند تـا تحت نفوذ گرفتن سیاستهای داخلی... مشکل عادی رئیس جمهور با سیاست داخلی اینست کـه بـاید پشـتیبانی کـنگره را بـرای بـرنامه هـای مـورد رجحانش، اخذ نماید. در امور خارجی، برعکس، او تقریبا می تواند همیشه پشتیبانی را برای سیاستهائی که معتقد است کشور را حفظ می‌نماید بگیرد."

بهـرحال ایـنک بـا از مـیان رفتن جنگ سرد شاید تغییرات شدیدی در طبیعت ریاست جمهـوی مدرن و نفوذش بوجود آید. آنطور که یکی از ستون نویسهای مطبوعاتی نوشت، "پایان جـنگ سـرد موقعیـت رئـیس جمهـور را تغیـیر داده اسـت – وی را از اوج سـریر سـلطنتی" قدرتمندتریـن مـرد در جهان "به سطح عادی یک رهبر سیاسی پایین آورده است که در تلاش برسـر مسـائل جزئـی سیاسـت داخلـی گرفـتار اسـت" (لاتـر ۱۹۹۴). نویسـنده دیگری پس از کـنفرانس سـران گـروه هفـت ۱۹۹۴ نوشـت که "رهبران خارجی نتیجه گرفته اند که آنها می توانـند براحتـی بـا [کلینـتون] رفتاری بهمان اندازه کم اهمیت داشته باشند... که وی در داخل کشـورش بـا آن مواجـه مـی‌شود" (ویل ۱۹۹۴). هردوی نظرات این باور را منعکس می‌کند که "قـدرت ریاست جمهوری در سیاست خارجی و نظامی بیشترین است، اما در فقدان نگرانی مهم برای چنین اموری، اهمیت ریاست جمهوری افول خواهد کرد" (دیودنی و ایکنبری ۱۹۹۴).

مـا به این تز جنجالی در نتیجه گیری این فصل خواهیم پرداخت. بهر حال نخست باید بـه بررسـی نیروهایـی بـپردازیم که موجب بالا رفتن اقتدار ریاست جمهوری بخصوص طی نیم قـرن گذشـته شـدند، و ایـنکه روسـای جمهـوری در عـوض برای تضمین کنترلشان بر دستگاه حکومت، مسئول طرح و اجرای سیاست خارجی کشور، چه کرده‌اند.

بـرای هدایـت تحقـیقمان، ما به طرح یک مفهوم سازی از روند سیاست گذاری خارجی مـی پردازیم بصورت یک سری دایره های متحدالمرکز که توسط یک سیاست گذار سابق، روجر هیلزمـن[1] (۱۹۶۷) پیشـنهاد شد. دیدگاه وی که در نمودار ۱-۱۰ ترسیم شده- ایالات متحده را به عنوان یک نظام سیاسی جامعه مسلط تصویر می کند که ما در فصلهای ۸ و ۹ از آن استفاده کردیم تا تاثیر نفوذهای اجتماعی را بر سیاست خارجی آمریکا درک کنیم.

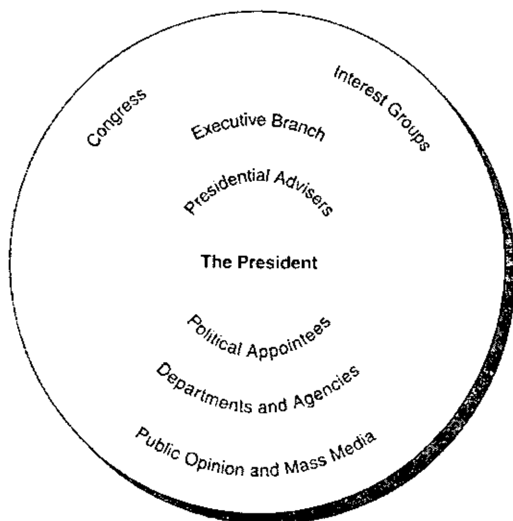
از آنجـا کـه خصـو صـیت چنیـن سیسـتمهایی است، قدرت سیاسی در سیستم فدرال آمریکا غیر متمرکز است. و در داخل حکومت فدرال، اختیار و مسئولیت سیاست خارجی کشور، بیـن رئـیس جمهـور و کنگره تقسیم شده است. با توجه به این واقعیت، مفهوم سازی هیلزمن، بـنحوی شـعبه هـا و شـاخه هـای سازمان استاندارد حکومت را ترسیم می نماید که توجه را به هسـته، یـا منـبع، اقـدام معطوف می دارد. دایره مرکزی در روند سیاست گذاری مرکب است از رئـیس جمهـور، مشـاوران نـزدیکش، و مقامات مهم سیاسی چون وزیران خارجه و دفاع، رئیس سـازمان اطلاعـات مرکـزی (سـیا)، و معاونـان و دستیاران گوناگون وزیرانی که دارای مسئولیت انجام تصمیمات سیاسی هستند. همه تصمیمات مهم که متضمن سرنوشت کشور است (اصولا) در این حلقه اتخاذ می‌گردد.

---

[1] Roger Hilsman

دایـره دوم مشـتمل اسـت بـر وزارتخانه‌ها و سازمانهای مختلف قوه مجریه. اگر ما از آن دایـره روسای اجرائی را که منتصب سیاسی هستند و زیردستان بلافصلشان را خارج سازیم، چه قـبلا آنهـا را در دایره درونی قرار داده ایم، دایره دوم شامل حرفه ایهای کاریری خواهند بود که اسـتمرار در اجـرای سیاست را از یک دولت به دولت بعدی تامین می نمایند، صرفنظر از اینکه چـه کسـی در کاخ سفید نشسته است. وظیفه اصلی و اولیه آنها – در تئوری – اینست که برای سیاسـت گـذاران سـطح عالـی اطلاعات لازم را فراهم سازند تا آنها اتخاذ تصمیم کرده و سپس اینها، آن را اجرا نمایند.

دایـره بیرونـی آنچـیزی است که هیلزمن آن را "دایره عموم" می‌خواند و مرکب است از کـنگره، گـروههای ذیـنفع، افکـار عمومـی، و رسـانه های جمعی. نهادها، گروهها و افراد در این سطح کمترین مداخله را در روند روزمره سیاست خارجی دارند.



نمودار ۱-۱۰ سازمان نهادی: دایره های متحدالمرکز سیاست گذاری

منبع: برگرفته شده از روجر هیلزمن، *اداره یک کشور* (نیویورک: دابل دی، ۱۹۶۷) ص ص ۴۴-۵۴۱.

بـر مبـنای این مفهوم سازی، سه رهیافت متفاوت را برای توصیف امور خارجی حکومت در این فصل و در فصل بعدی پیش می‌گیریم. نخست، در این فصل شیوه ای را بررسی می‌کنیم

که رئیس جمهور و گروه مشاوران امور خارجی وی، بر سیاست خارجی آمریکا تاثیر می گذارند. مـا توجـه خاصـی را نسبت به نظام شورای امنیت ملی و نقش مشاور امنیت ملی رئیس جمهور معطـوف مـی داریـم. در ایـنجا موضـوع اینسـت کـه چگونه ترجیحات ریاست جمهوری با فرم حکومـت ریاسـت جمهـوری، ترکیـب مـی شـود تا آنچه را که می توان بطور متمایزی رهیافت نهادی آمریکا به سیاست گذاری خارجی نامید، بوجود آورد.

دوم، در فصـل ۱۱ مـا وظـائف جمع آوری اطلاعات و اجرای سیاست از سوی مهمترین سـازمانهای مـتعدد حکومـت را کـه درگـیر در سیاست خارجی هستند، مورد ملاحظه قرار می دهـیم. اگـرچه سیاسـت گـذاری خارجـی در درجـه اول وظـیفه قـوه مجـریه است، ویژگیهای سـاختاری حکومـت امـور خارجـی، کـه اقتدار را تعیین و وظائف را بین آنها که مسئول وضع و اجـرای سیاسـت خارجـی هسـتند تقسـیم مـی کـند، بر تصمیمات ریاست جمهوری و عملکرد سیاسی تاثیر می گذارد.

آخرالامـر، در فصـل ۱۲ مـا بـه بررسی منابع حکومتی که در دایره سوم جا گرفته اند با عطـف توجه به نقش کنگره در روند سیاست گذاری می پردازیم. ما بویژه مشخص می کنیم که چگونـه تفکـیک قـوا – و مشـارکت در قـدرت توسـط نهادهـای جداگانه – مرتبط با طبیعت و عملکرد سیاست خارجی آمریکا می باشد[یک]

امور خارجی و قانون اساسی

مقـام مـتفوق رئـیس جمهور در امور خارجی حکومت تا حدودی نشات از اختیاری می گـیرد کـه در قـانون اساسـی بوی اعطا شده است. آن اختیار همچنین حاصل ترکیبی از تفسیر قضـایی، قبول قوه قانونگذاری، توجه و خواست شخصی و عرف و سنت می باشد که یک شاخهٔ همسان و برابر حکومت فدرال را متحول ساخته است به آنچه عملا قدرتمندترین مقام در جهان است.

قـانون اساسـی خصوصـا اختـیارات نسـبتا محـدودی را به رئیس جمهور در حوزه امور خارجـی اعطا می کند. ماده ۲ مقرر می‌دارد که رئیس جمهور با رضایت و توصیه سنا اختیار آن را دارد کـه بـه انعقـاد معـاهدات، و انتصاب سفیران و سایر وزیران و مشاوران بپردازد. در بخش بعدی به رئیس جمهور اختیار می‌دهد که سفیران و سایر وزیران را بپذیرد. در موارد کمتری نیز صـراحتا بـه مسـائل سیاسـت خارجـی مـی پـردازد. فقـدان مقـررات اضافی قانون اساسی، یک کارشـناس امـور خارجـی و قـانون اساسـی را بـر آن داشت تا خاطر نشان سازد که "ظاهرا باور

نکردنی است که این اختیارات کم ارزش، پشتیبان پر قدرت ترین مقام در جهان و شبکه بسیار متنوع و بسیار گسترده فعالیت خارجی قدرتمندترین کشور در جهان باشد" (هنکین ۱۹۷۲).

بهرحال، جامعیت اقتدار ریاست جمهوری بسیار بیشتر از آنی است که مربوط به معاهدات و سفیران باشد. قانون اساسی همچنین رئیس جمهور را فرمانده اصلی نیروهای مسلح کشور می داند[دو] عرف موقعیت رئیس جمهور را به عنوان مقام عالی اجرائی کشور تبدیل به مقام برجسته قانونگذاری ساخته است. علاوه بر آن، دیوان عالی در قضیه مهمی، ایالات متحده علیه شرکت صادراتی کورتیس - رایت (۱۹۳۶)، حکم داد که رئیس جمهور "به عنوان تنها ارگان دولت فدرال در زمینه امور بین المللی عمل می‌کند." از اینروی محاکم در این مورد و سایر موارد، بکرات به رئیس جمهور اختیارات وسیعی را در امور خارجی تفویض کرده اند.

مقررات و تفسیرات قانون اساسی درترکیب با عملکرد طی زمان، برتری ریاست جمهوری را در تنظیم و بهمان ترتیب در اجرای سیاست خارجی امریکا تضمین می کند. از اینروی سیاست خارجی ایالات متحده آن چیزی است که رئیس جمهور می گوید هست. و رئیس جمهور با انعقاد معاهدات و سایر موافقتنامه‌ها با کشورهای خارجی، با بیانیه های عمومی، با شناسائی یا عدم شناسائی حکومتهای جدید، با حضور در کنفرانسهای بین المللی، با استقرار نیروی نظامی در اینجا و آنجا، با تشویق یا تحذیر اقدامات سایر کشورها، و مانند اینها می گوید که چه چیزی هست.

اگر اختیارات امور خارجی رئیس جمهور، طی تاریخ کشور بطرز قابل توجهی افزایش یافته، اما اختیاراتی که در قانون اساسی به کنگره اعطا شده از همان آغاز مستحکم بوده است. در واقع، "اعطای اقتدار خاص به قوه اجرائی در سیاست خارجی در مقایسه با اختیار خصوصا اعطا شده به کنگره جزئی بوده است" (شلزینگر ۱۹۸۹). قانون اساسی کنگره را مختار می سازد که به تنظیم تجارت بین المللی بپردازد، به مجازات دزدادن دریائی و جنایات در دریاهای آزاد و جرائم علیه حقوق بین‌الملل اقدام کند، و اعلان جنگ نماید. اختیار کنگره به تخصیص اعتبار از خزانه و مالیات بستن و اجازه مخارج برای دفاع و رفاه عمومی متداوماً اثری در اجرای امور خارجی دارد. و اختیارات کلی قانونگذاری تفویض شده به کنگره، تقریبا اقتدار نامحدودی به آن می دهد که بر جریان و نوع روابط خارجی تاثیر بگذارد.

قانون اساسی بوضوح خودش - که اغلب به عنوان دعوتی به مبارزه بین شاخه های اجرائی و قانونگذاری حکومت توصیف می گردد - جهت توضیح چگونگی توزیع اقتدار تصمیم گیری درامور خارجی، نشان داده شده در نمودار ۱-۱۰ کافی نیست. اقتدار همچنین از توانائی خودِ رئیس جمهور سرچشمه گرفت که بطور موثر و قاطعی در اتمسفر مشحون از بحران دوره

بعد از جنگ جهانی دوم اقدام کرد. توافق مورد قبول همه که اوضاع و احوال بین المللی نقش جهانی فعال امریکا را ایجاب می کند، بر این باور تاثیر گذاشت که رهبری قوی ریاست جمهوری مورد نیاز است. از اینروی افزایش اقتدار مقام ریاست جمهوری عمدتا بدون چالش ماند. قطعنامه وندنبرگ (۱۹۴۹)، که در آن کنگره اتحاد همیشگی با کشورهای اروپائی را مورد حمایت قرار داد (که بعدها به صورت ناتو در آمد)، و قطعنامه های تنگه فرمز (۱۹۵۵)، خاورمیانه (۱۹۵۷)، کوبا (۱۹۶۲)، برلن (۱۹۶۲)، و خلیج تونکن (۱۹۶۴)، که کنگره به رئیس جمهور اختیار وسیع داد که به وضعیتهای اختلاف خارجی بپردازد، سبب تفوق اقتدار ریاست جمهوری شد که نشانه وحدت هدف بین رئیس جمهور و کنگره بود. این عوامل با یکدیگر نهایتا منجر به آن چیزی شدند که آرتور ام. شلزینگر، جونیور. (۱۹۷۳) "ریاست جمهوری سلطنتی" نامید[سه].

چون قدرت رئیس جمهور و تفوقش تا حدود ظاهراً زیاده از حدی افزایش یافت، کنگره برآشفته گردید. نارضایتی از خط مشی مجریه در ویتنام، ماجرای واترگیت، و افشاگریها درباره سوء استفاده سازمانهای جاسوسی و اطلاعاتی. چالشها سرانجام روی هم انباشته شد و بیزاری آنها را که در آن سوی خیابان پنسیلوانیا بودند، برانگیخت. نگرانی خاص کنگره مساله کنترل بر تعهدات امریکا و اختیارات رئیس جمهور در مورد جنگ بود. یک رشته از اقدامات قانونگذاری برای محدود ساختن اقتدار قوه مجریه، به نتیجه رسید که معدودی از آنها عبارتند از: قطعنامه تعهدات ملی (۱۹۶۹)، فسخ قطعنامه خلیج تونکن (۱۹۷۰)، قانون کیس (۱۹۷۲)، و قطعنامه اختیارات جنگی (۱۹۷۳). غرض از مقررات مذکور دشوار ساختن توسل به جنگ، به تنهائی توسط رئیس جمهور بود و اینکه بنحوی تفوقش در سیاست خارجی را کاهش دهند. بهرحال، هیچ یک از اینها رئیس جمهور را از مقام و موقعیت اصلی و محوری اش در اداره امور خارجی دور نساخت. هیچ موردی صریحتر از وقتی نبود که دولت بوش در صدد مبادرت به تهاجم علیه صدام حسین در اواخر ۱۹۹۰ برآمد. کنگره نهایتا استفاده از زور در خلیج فارس را تصویب کرد، ولی بوش تا پایان اصرار ورزید که وی به تنهائی اختیار اتخاذ چنان تصمیمی را دارد. "شیوه متمایز بوش این بود که با متانت و ادب ولی با قدرت کنگره را نادیده انگارد، چون تصمیماتی اتخاذ می شد که نهایتا منجر به جنگ در خلیج فارس گردد. برای بوش و بیشتر مشاوران اصلی اش... کنگره چیزی بی ربط بود -- به استثنای اینکه آن را باید نوازش کرد و راضی نگاهداشت زیرا توانائی دیرین در هم شکستن حقه های سیاسی را دارا می باشد" (مور ۱۹۹۴). از اینروی اقتدار همانطور متمرکز در کاخ سفید باقی ماند.

دیوان عالی هرگز تلاش نکرد تا اختلاف درباره اختیاراتِ جنگ قوه مجریه – کنگره را فیصله دهد زیرا آن را موضوعی می داند که بیشتر سیاسی است تا حقوقی. سه مورد اخیر این سنت دیرپا را تایید می‌نماید.

در ۱۹۸۱ چندین عضو کنگره شکایتی علیه رئیس جمهور ریگان اقامه کردند، با این ادعا که وی قانون اساسی و قطعنامه اختیارات جنگی را با اعزام مشاوران نظامی به السالوادور نقض کرده است[چهار]. دادگاه شکایت را مردود دانست با این استدلال که تعیین اینکه آیا نیروهای ایالات متحده در السالوادور درگیر نزاع واقعی هستند یا اقدام جلوگیری کننده، یک موضوع سیاسی است نه قضائی. دیوان عالی نیز از استماع پژوهش خودداری ورزید.

شش سال بعد، چون نیروهای ایالات متحده پرچم کشتی‌های کویتی را به پرچم امریکا به منظور حمایت از آنها در خلیج فارس تبدیل کردند، اعضای کنگره بار دیگر از دادگاه خواستند که با ورود به غوغای مربوط به اختیارات جنگی اعلام دارد که رئیس جمهور باید گزارشی را طبق قطعنامه اختیارات جنگ به کنگره بدهد. بار دیگر دیوان نتیجه گیری کرد که موضوع یک مساله سیاسی و غیر قابل قضاوت است[پنج].

قضیه سوم نیز مربوط به خلیج فارس می شود. در اواخر ۱۹۹۰ پنجاه و چهار عضو دمکرات کنگره که در پی کاهش هر چه بیشتر استقرار سربازان و اقدام نظامی دولت بوش د خلیج فارس بودند[شش]. استدلال کردند که بموجب استلزام قانون اساسی قبل از اینکه رئیس جمهور بتواند آغاز به جنگ نماید لازم است که کنگره موضوع را بررسی و اعلان جنگ را تصویب نماید. این بار دادگاه (ناحیه ای ایالات متحده) امکان صدور حکم علیه اختیارات جنگ رئیس جمهور بدون مشارکت و مداخله کنگره را مفتوح نگاه داشت – ولی آن نیز بلاتصمیم ماند: "برای دادگاه هم زود هنگام و هم ناصواب خواهد بود که تصمیمی را در خصوص اینکه آیا اعلان جنگ ضروری است اعلام دارد... هنگامیکه کنگره خودش هیچ قرینه ای را فراهم نکرده که آیا چنین اعلانی را از یک طرف ضروری میداند یا از طرف دیگر گستاخانه."

بهرحال، در قضیه دیگری مربوط به یکی از افراد ذخیره گارد ملی که نسبت به خدمت در منطقه خلیج (فارس) بدون اختیار و اجازه دادن کنگره اعتراض کرد، دادگاه مسیر عادی خودش را دنبال کرد با حکم اینکه موضوع مساله ای سیاسی است که خارج از فلمرو قضایی است.

دکترین مسائل سیاسی – جعلی قضایی است که محاکم را قادر می سازد که امور بحث انگیز سیاسیِ سیاست خارجی را به کناری نهند، تضمین می‌نماید که برآیند اجتناب ناپذیر مبارزه کنگره – ریاست جمهوری بر سر جنگ و امور مربوطه، در هر زمانی توسط منابع

موجود برای هر شاخه حکومت تعیین گردد. در حالت توازن، منابع موجود در اختیار رئیس جمهور نیرومندتر است.

حلقه درونی: رئیس جمهور و مشاورانش

بزرگترین منبع اقتدار رئیس جمهور – حداقل در اصول. تشکیلات وسیع قوه مجریه است. اغلب نیروی انسانی ۳/۱ میلیون نفری غیر نظامیان در شاخه اجرائی کار می کنند، که بطور دسته جمعی مسئولیت اتخاذ و اجرای سیاستهای گسترده و جامع داخلی و خارجی امریکا را بعهده دارند. اینکه چه نسبتی از آنان بطور عمده با امور خارجی سروکار دارند مشکل است که تعیین کرد، ولی احتمالا چیزی بیش از ده درصد نخواهد بود شاید هم کمتر. بهرحال شایان ذکر است که کارکنان امور خارجی نه فقط در وزارت امور خارجه و دفاع می‌باشند. جائیکه ما انتظار داریم. بلکه همچنین در برخی جاهای غیر معمول – مثلا وزارتخانه های کشاورزی، آموزش و پرورش، حمل و نقل می باشند، و در سازمان حفظ محیط زیست، اداره ملی هوانوردی و فضا، و اداره امور تجاری کوچک. در واقع، اطلاعات اداره مدیریت پرسنل در خصوص وزارتخانه ها و سازمانهای اجرائی که کارمندانی در خارج از کشور دارند، دلالت دارد که بیش از سه چهارم تشکیلات و سازمانها عمدتا معطوف به امور سیاست داخلی هستند نه امور خارجی.

سازمان اجرائی و سیاست خارجی

وزارتخانه های اجرائی حکومت، و منصوبان سیاسی که آنها را رهبری و مدیریت می کنند، در کانون اصلی روند سیاست گذاری قرار دارند، بویژه وزارتخانه های امور خارجه و دفاع. وزارت خانه اولی، اهمیت خودش را در کابینه به عنوان نفر نخست میان برابرها می داند (این اصطلاح از این حقیقت ناشی میگردد که وزارت امور خارجه نخستین سازمان اجرائی بود که طبق قانون اساسی در ۱۷۸۹ تاسیس یافت). وزیر امور خارجه، حداقل در اصل، نزدیکترین مشاور سیاست خارجی رئیس جمهور است. این تا حدی به سبب آنست که وزارت امور خارجه تنها سازمان حکومتی است که موظف به هماهنگ کردن تمامی فعالیتهای وسیعِ خارج از کشور ایالات متحده است. آن وزارت همچنین، جایگاه سرویس خارجی، هیات حرفه ای دیپلماتیک ایالات متحده می باشد.

محیط متشنج سیاسی بین المللی در دوره بعد از جنگ، تاکید عمده را بسوی ملاحظات نظامی و دفاعی هدایت کرد که به سیاست خارجی و امنیت ملی مربوط می شوند، همچنین وزارت دفاع را بخصوص اهمیت بخشید. اندازه عظیم پنتاگون که کماکان سهم اساسی هر

بودجـه سالانه فدرال را در اختیار دارد، به وزارت دفاع در عرصه سیاست گذاری، جائیکه پرسنل و پـول بـه معنـی نفـوذ سیاسـی است، برتری داد. حتی با وجود تنزل یا فتن امور نظامی بعد از جـنگ سـرد، مصارف نظامی در سهم سالانه از بودجه بیش از ۲۷۰ بیلیون دلار است، که امکان مصـارف مـورد دلخـواه (نه محق و مجاز) بیشتری از وزارتخانه‌ها و سازمانها بطور جمعی را بوی می دهد.

وزارتخانـه هـای امور خارجه و دفاع به اندازه کافی مهم هستند که ارزش توجه دقیق را داشــته باشـند از اینقرار در فصل ۱۱، چگونگی سازمان و انجام مسئولیتهای امور خارجی‌شان را بررسی می کنیم. همچنین به بررسی جامعه امنیتی، و برخی از وزارتخانه های عمدتا داخلی که با برخی از جنبه های امور اقتصادی بین المللی مرتبط هستند خواهیم پرداخت. در این فصل ما توجه خود را محدود به رئیس جمهور و سازمان ریاست جمهوری می‌سازیم.

رئیس جمهور رسما "رئیس" کارمندانی از وزارتخانه ها و سازمانهای قوه مجریه است که امـور خارجـی حکومـت را اداره مـی‌کنــند، ولـی رئـیس جمهور به هیچ نحوی آنها را "کنترل" نمی‌کند. این واقعیت ریچارد نوستاد را بر آن داشت که قدرت رئیس جمهور را به عنوان "قدرت ترغیـب" توصـیف کـند. منافع سازمانهای شاخه اجرایی همیشه مترادف با منافع رئیس جمهور نیسـت. آنهائـی که کارمند این سازمانها هستند معمولا مقام و موقعیت خودشان را بسیار قبل و بسـیار بعـد از دوره تصـدی هر رئیس جمهوری دارند، آنها مکررا بقای سازمانی را با بقای فردی معـادل می بینند. برای آنها رئیس جمهور اغلب یک "واسطه موقتی در امورشان" است — نظری که به کارمندان کاریری سیاست خارجی نسبت داده می شود، یا یکی از کارکنان گمنام شورای امنیت ملی (استلر ۱۹۷۴)، ولی این نظری است که بسیاری آن را تایید خواهند کرد.

کابینه

اگر رئیس جمهور به عنوان یک واسطه موقتی در امور سازمانهای جا افتاده محسوب می گردد، بوروکراسیهای وزارتخانه ای از دیدِ ساختمان ۱۶۰۰ خیابان پنسیلوانیا بصورتی مستقل، نا آشنا، بی تفاوت، و غیر قابل دسترسی نگریسته می‌شوند.

> آنهـا بارهـا و بارهـا مظـنون بـه این امر می باشند که اولویتهای منافع خودشان، منافع کـنگره ای و یـا مـنافع ویـژه را نسـبت به آنهائیکه از کاخ سفید به آنان گفته می شود ارجحیت مـی‌دهند. حتی به اعضای کابینه خودِ رئیس جمهور، بزودی بهمان نظر نگریسته می شود، یکی از نقـاط قـوت اعضـای کابیـنه، یعنـی توانائیشـان که برنامه‌های خود را بصورت امری مهم جلوه می‌دهند "بصورت مسئولیت اصلی‌شان در برابر رئیس‌جمهوران درمی‌آید." (کروئین ۱۹۷۳،۳۵).

"دشمنان طبیعی" واژه ای است که اغلب برای توصیف اعضای کابینه بکار برده می‌شود. رؤسای وزارتخانه ها اسیر منافع وزارتخانه‌هائی می‌شوند که آنها را اداره می‌کنند و اسیر مشاغلی و موقعیتهائی که کارمندان حرفه‌ای و کاریری درون سازمان آنها را بوجود می‌آورند. زیرا ضرورتاً رؤسا مدافع وزارتخانه‌هائی می‌شوند که بر آن ریاست دارند، آنها غالبا با یکدیگر در اختلاف هستند و گاهی اوقات حتی با رئیس جمهور و چون تصمیم گیری کابینه معمولاً دشوار است، کابینه خودش یک "بازنده همیشگی" است (آلیسون، زانتون ۱۹۷۶).

روسای جمهور کارتر و ریگان هر دو بطور صمیمانه تری خواستند کابینه را در تنظیم سیاست و اجرای آن مشارکت دهند. ولی هیچکدام آن را مفید برای آن مقاصد نیافتند، بهرحال (ریگان حتی طی جلسات کابینه چرتی نیز میزد)، ریگان در پی ایجاد ارتباط بهتر بین مقامات کابینه و اداره اجرائی رئیس جمهور بود از طریق ایجاد یک سری شوراهای کابینه مرکب از تعدادی منتخب از سران کابینه و اعضای ستاد کاخ سفید. دو تای از این شوراها در دوره دوم ریگان نیز ادامه حیات یافتند، شورای سیاست اقتصادی، و شورای سیاست داخلی. اگرچه سیستم شورای کابینه، مشارکت و مداخله کابینه را در تصمیمات عادی نهادی ساخت، کابینه به عنوان یک گروه نتوانست "به قلب تصمیم گیری ریاست جمهوری" نفوذ و رخنه نماید (نفر ۱۹۸۷). علاوه بر آن، "حکومت کابینه" ممکن بود که مناسب شیوه ناوابسته مدیریت ریگان بوده باشد. ولی آن همچنین در تنها شکست مهم سیاست خارجی دولتش، رسوائی ایران — کنترا تاثیر داشت.

برخلاف دو سلفش، جورج بوش قبل از تصدی زمام امور قدرت، سخنی از حکومت کابینه بمیان نیاورد، اما شوراهای سیاست اقتصادی، و داخلی ریگان را حفظ کرد و از روی تمایل به وزیران کابینه آزادی عمل در حوزه صلاحیتشان داد. بهرحال، مشابه با تجربه ریگان، "نفوذ و اختیار وزیران کابینه بطور انفرادی... به کلیت آنها داده نشد". در عوض، جلسات کابینه بیشتر به عنوان جلسات کسب آگاهی مورد استفاده قرار گرفت تا برای توضیح و تعیین سیاست (فیفنر ۱۹۹۰).

بهمین صورت بیل کلینتون هم کاری نکرد که اقتدار و اختیار واقعی را به کابینه اش بدهد. برعکس، وی آن را تضعیف نمود. بسیاری از مهمترین برنامه های سیاسی‌اش (مراقبت بهداشتی، برای مثال، یا اصلاح حکومت) نه توسط سران وزارتخانه ها بلکه توسط دستیاران کاخ سفید مدیریت یافت — یا توسط بانوی اول هیلاری رودام کلینتون یا نائب رئیس جمهور ال گور. کلینتون همچنین نیروهای ویژه (تاسک فورس) را مورد استفاده قرار داد — آنها "اتاقهای جنگ"، نامیده می‌شدند — تا از کاخ سفید فعالیتها و منافع افراد گوناگون، وزارتخانه‌ها، و

سازمانها را که در یک موضوع خاص نفعی داشتند هماهنگ سازد. از اینروی روجر التمن، معاون وزیر خزانه‌داری تا زمان استعفایش بر سر ماجرای وایت واتر، رهبری و اداره لایحه بودجه را بعهده داشت، و ویلیام دالی، یک وکیل شیکاگوئی و استراتژیست سیاسی، که خصوصا برای این شغل استخدام شده بود، تصویب نفتا را توسط کنگره ای بیعلاقه هدایت کرد. نتیجه: حکومت موردی ADHOCRACY بود – یک سیستم تصمیم گیری که "اتکا به الگوهای منظم و مرتب تهیه گزینه‌های گوناگون را بحداقل می رساند و در عوض بنحو بارزی متکی به رئیس جمهوراست که وظائف را تقسیم و کسانی را انتخاب کند که وی به حرف آنها در هر زمان گوش می‌کند" (هاس a ۱۹۹۴، همچنین نگاه کنید به واتسون ۱۹۹۳). در حالیکه مزیتهائی برای چنین سیستم "حکومت توسط حلقه مرکزی" وجود دارد – برای مثال سیستم انعطاف‌پذیر است. و آنهائیکه "مطلع اند" تعدادشان اندک است و وفادار – در این سیستم همچنین معایب مشخصی وجود دارد. از جمله یکی اینست که "تمایلی وجود دارد که فرد را بر مقام ترجیح داد" (هامس ۱۹۹۴a). حکومت کابینه بطور اجتناب ناپذیری از جمله تلفات آن محسوب می‌شود.

فرسایش سیاست‌گذاری کابینه تا حدی ناشی از "ماهیت میان ُبر زدن در مورد اغلب مسائل سیاسی توسط ریاست جمهوری می‌شود" که بدین قرار مستلزم دریافت "توصیه و مشورت از طیف وسیعتری است تا چند نفر روسای وزارتخانه" (فیفنر ۱۹۸۰). این امر همچنین تحقیر بوروکراتها و بوروکراسیهای دائمی را سبب می‌شود که بیشتر روسای جمهور آن را تقویت می‌کنند. یک جنبه مشترک "حکومت موردی" برای مثال اینست که "نه به این حکومت اعتماد می‌کند و نه برای بوروکراسیهای موجود احترام قائل می شود، به آنها به عنوان افرادی ُکند، بدون ابتکار و قدرت تخیل و بی‌وفا نگریسته می‌شود" (هاس a ۱۹۹۴). در عوض، هر رئیس‌جمهور آمریکا از زمان جنگ جهانی دوم ببعد به نحو متزایدی به ستاد خودش و اداره اجرائی رئیس جمهور جهت مشورت و یاری در تنظیم سیاست‌ها و برنامه‌ها متکی بوده است. نتیجه این است که یک نظام فرعی ریاست جمهوری در داخل قوه مجریه بوجود آمده، که اغلب موجب نقارها و اختلافات بین نهاد رئیس جمهوری از یک سو، و بوروکراسیهای مستقر مرکب از دایره دوم متحدالمرکز سیاست گذاری از سوی دیگر می‌شود.

زیر مجموعه ریاست جمهوری

نهادینه ساختن ریاست جمهوری با قانون تجدید سازمان قوه مجریه ۱۹۳۹ آغاز شد، که به رئیس جمهور روزولت اختیار داد که یک اداره اجرائی مرکب از اداره کاخ سفید و دفتر

بودجـه ایجـاد نماید. واحد اولی دستیاران شخصی رئیس جمهور و کارکنانشان را جای می داد. واحـد دومـی، کـه در ۱۹۲۱ تحـت صلاحیت وزارت خزانه داری ایجاد شد، باید کنترل ریاست جمهـوری بـر مسـائل بودجـه ای و سـپس بـر تمامی برنامه قانونگذاری رئیس جمهور را تامین می‌کرد.

از ۱۹۳۹ اداره اجرائـی، گروهـی از سـایر ادارات و شـوراها را در خـود گنجانـیده است. فهرست ها و عنوانها مداوما تغییر می کند، که منعکس کننده هم ترجیحات ریاست جمهوری و هـم اولویتهای سیاسـی اسـت. در دولـت کلینـتون ایـن فهرسـت عبارت بود از جمله، شورای اقتصـادی ملـی، شـورای امنیـت ملـی، شـورای اقتصادی، شورای توسعه پایدار، هیات مشورتی اطلاعاتی خارجی. اداره مدیریت و بودجه، اداره توسعه سیاسی، اداره سیاست علمی و تکنولوژی. اداره کیفیـت محـیط زیسـت، اداره امـور سیاسی، اداره نمایندگی تجاری ایالات متحده، و اداره سـیاست ملی کنترل مواد مخدر.

بـا ادارات و وظائف جدید، افراد بیشتری آمده اند و تقاضا برای پول بیشتر شده است. تا زمـان انـتخاب کلینـتون کارکنان کاخ سفید شامل بیش از پانصد نفر با بودجه سالانه ای قریب ۴۰ میلـیون دلار بود. این تحولات رویهمرفته نشان می دهد که چگونه اختیار تصمیم گیری در مـورد مسـائل اساسی و عملیاتی در کاخ سفید متمرکز می شود. رکن ریاست جمهوری نهادینه شـده ایـنک "یک حریم داخلی قدرتمند حکومت است، برکنار از نظارتها و موازنه های سنتی و قانونـی" (کرونـیون ۱۹۸۴). علاوه بر آن، ستاد متورم شده کاخ سفید که هدفش افزایش کنترل ریاسـت جمهـوری بـر قـوه مجریه بود، در چشم منتقدان، "بصورت پرده‌ای" در آمده است بین رکـنهای مجـریه و مقنـنه کـه "رئـیس جمهور را از حکومت و حکومت را از رئیس جمهور جدا سـاخته اسـت. سـتاد کـاخ سـفید، ضـربه گـیری در اطراف رئیس جمهور است، که او را از شرّ واقعیت محافظت می‌نماید". (ارتور شلزینگر، در روزنامه رال استریت جورنال، ۷ ژانویه ۱۹۸۱).

اغلـب رؤسـای جمهور نهایتا به این نتیجه رسیدند که صرفا متکی به یک رئیس ستادِ با اراده باشـند کـه نظـم را در سـتاد عملیاتـی کاخ سفید، که در غیر اینصورت بطور بالقوه آشفته است برقرار کند. این یکی از نقطه های عطف دولت نیکسون بود. کارتر ریاست جمهوری اش را بـا این وعده آغاز کرد که هرگز مانند نیکسون عمل نخواهد کرد، ولی او نیز، عاقبت الامر فهمید کـه یـک رئـیس ستاد قدرتمند جهت حکومت کردن موثر لازم است. ریگان و بوش هم بهمین شیوه آغاز کردند، و آخرالامر، کلینتون هم به همان نتیجه رسید.

در اوائـل ریاسـتش دسترسـی دیگـران بـه کلینـتون اگـرچه وقت گیر ولی آسان بود، و بخصـوص شهرت داشت برای برگزاری جلسات بی انتهای بدون نتیجه، مرکب از تعداد زیادی از

کارکنان ستاد و اعضای کابینه. توماس "مک خوب"، مک لارتی[1]، نخستین رئیس ستاد کلینتون، یک دوست قدیمی و بازرگان، برای بحداقل رساندن شیوهٔ دلبخواه، که تاثیرات نامناسب حکومت موردی ناشی از آن بود، کار اندکی انجام داد.

در نیمه راه کلینتون با انتصاب لئون پانه تا[2] به شغل حساس رئیس ستاد کارکنان، گامی تصحیح کننده برداشت. پانه تا یک عضو سابق کنگره و رئیس اداره مدیریت و بودجه، در پی عملیات منظم تری در کاخ سفید بود که از جمله شامل محدود ساختن دسترسی به رئیس جمهور می شد که عاشق صحبت کردن و شنیدن همه نظرات و راههای حل دیگران بود که آنها با تمایل مطرح می‌کردند. این عمل نشانهٔ قبول فشارهائی است که بر وقتِ رئیس جمهور وارد میاید و ضرورت اهمیت تنظیم برنامه کارش، که می توانست نه فقط بر امور روزمره بلکه همچنین بر روند تصمیم گیریها و دورنمای برنامه ریزی دراز مدت اثر بگذارد (کمپ ۱۹۹۳).

ضرورت ایجاد نظم در روند تصمیم‌گیریهای کاخ سفید توسط روسای قدرتمند ستاد تأیید شده بود، ولی آنها نیز بر این نظر بودند که خود کارکنان کاخ سفید بین رئیس جمهور و بقیه شاخه اجرائی فاصله ایجاد می‌کنند.

در ایام ریاست جمهوری نیکسون این تمایل بسیار بارز بود. روزولت، که نهادی شدن ریاست جمهوری را بوجود آورد، به ستادش به عنوان کانال ارتباطی بین خودش و "صف" وزارتخانه‌ها و سازمانهایش می نگریست. نیکسون اعتقادی کاملا متفاوت داشت. وی ستادش را کمتر بصورت "گوشها و چشمهایش" در کل حکومت بکار برد بلکه بیشتر بصورت یک سازمان مستقل تصمیم گیری بین خودش و بقیه قوه مجربه از آن استفاده کرد. برخلاف منظور قانون تجدید سازمان اجرائی – که دستیاران ریاست جمهور نباید مستقلاً حق اتخاذ تصمیم داشته باشند – ستاد نیکسون تبدیل به کانون تصمیم گیری در خصوص کلیه امور داخلی و خارجی گردید، و قدرتی را بدست گرفت که غالبا آنها را با نفوذتر از اعضای کابینه می ساخت. از اینروی هنری کیسینجر، زمانیکه دستیار ویژه امور امنیت ملی بود، قدرتمندتر از وزیران امورخارجه و دفاع بود. و اچ. آر. هالدمان و جان اهرلیچ مان، که در ماجرای واتر گیت دست داشتند، حتی از سران وزارتخانه‌ها قدرتمندتر بودند.

در درون اداره اجرائی، شورای امنیت ملی (NSC) مسئولیت سیاست خارجی را بعهده دارد. هنری کیسینجر به عنوان رئیس NSC نفوذ بیشتری از وزیران خارجه یا دفاع کسب

[1] Thomas "Mack the Nice" Mclarty
[2] Leon Panetta

کرد. از آن زمان ببعد،نقش مشاور امنیت ملی و رابطه با رئیس جمهور بنحو دقیقی زیر نظر بوده است.

عنوان رسمی کیسینجر دستیار ویژه امور امنیت ملی بود. کلمه "ویژه" از آن پس حذف گردیده است، و به این شغل گاهی بدون دقت و برای راحتی مشاور امنیت ملی گفته می شود با حروف NSA.

دیگرانی که این پست را در دولتهای قبلی عهده دار بودند - رابرت کاتلر و بعدا گوردون گری[1] تحت دولت ایز نهاور با مک جورج باندی در دولت کندی و باندی و والت دبلیو. روستو[1] تحت دولت لیندون جانسون (نگاه کنید به پرادوس ۱۹۹۱)، هیچیک به آن حد از توجه و اهمیت و نفوذ در امور خارجی حکومت نرسیدند که کسینجر رسید. بهر حال تفوق زبیگنیو برژینسکی در دولت کارتر کمتر از آنی بود که کسینجر تحت دولت نیکسون داشته بود، ولی او نیز به عنوان مشاور اصلی سیاست خارجی معروف بود. رئیس جمهور ریگان ابتدا خواست که نقش مشاور امنیت ملی را کم اهمیت کند - شش آدم متفاوت این پست را در هفت سال ریاست جمهوری ریگان بعهده داشتند - ولی ماجرای ایران - کنترا نشان داد که مشاور امنیت ملی و کارکنانش مبادرت به فعالیتهای عملیاتی کرده بودند که، نقش سیستم NSC را در جهت جدید و نامعلومی توسعه داد.(هفت)

برنت اسکو کرافت، مشاور امنیت ملی رئیس جمهور بوش، از فعالیتهای عملیاتی احتراز جست و نقشی را مشابه اسلافش پیش از ریگان ولی بدون سروصدا دنبال کرد. بدینقرار وی نقش مدیر فعالی را در دولتی داشت که متعهد به رهبری بود که سیاست خارجی کارت برنده اش به شمار می‌رفت. آنتونی لیک، مشاور امنیت ملی کلینتون اگرچه بطور خستگی ناپذیری در داخل سیستم کار می کرد تا جهت سیاست خارجی کلینتون کسب حمایت کند و خبرنگاران را در جریان "سابقه امر" بگذارد (نه برای تصدیق آن) ولی سعی داشت که دست پایین را بگیرد. لیک، پیشتر از آن به عنوان دستیار هنری کیسینجر در دولت نیکسون خدمت کرده بود، از شغل خود در اعتراض به تهاجم ایالات متحده به کامبوج در ۱۹۷۰ استعفا داد. وی بعدا بصورت مشاور نزدیک وزیر امور خارجه سایروس ونس درآمد به عنوان رئیس قسمت برنامه ریزی سیاسی در وزارت امور خارجه. معاونش در آن زمان ساموئل (ساندی) برگر بود، که لیک را به کلینتون معرفی کرد و بار دیگر به عنوان معاون در شورای امنیت ملی به لیک پیوست.

---

[1] Gordon Gary

[2] Bundy & Walt W.Rostow

ترجیحات ریاست جمهوری تا حدودی گوناگونیهائی را مشخص می سازد که چگونه روسای جمهور مختلف از مشاوران سیاست خارجی در داخل رکن ریاست جمهوری استفاده و با آنها رفتار می‌نمایند[هشت]. با وجود این، تمامی روسای جمهور اخیر، صرفنظر از جانبداریهای اولیه، اِعمال کنترل بر سیاست گذاری خارجی را با نهادینه ساختن آن در درون کاخ سفید ضروری دیده اند. "دلیل اصلی برای افزایش تمرکز مسئولیت سیاست خارجی در کاخ سفید، جهان شدیدا خطرناک ما است، تئودورسورنسون (۱۹۵۵-۱۹۸۷)،یک عضو ستاد کاخ سفید در دوران دولت کندی،در پی رسوائی ایران – کنترا نوشت." از ایامی که دین آچسون می توانست هم به عنوان وزیر امور خارجه و هم به عنوان هماهنگ کننده و مشاور شخصی ترومن کار کند، تداخل بین امور بین المللی و ملی "تعداد وسرعت موشکها هسته ای حرارتی، فشارهای سیاست خارجی از سوی کنگره، مطبوعات و مردم، همه رویهم انباشته و بحدی می رسد که هیچ رئیس جمهوری از روی آگاهی نمی تواند بهیچ کسی مسئولیتهای قانونیش در مورد امور خارجی را محول کند."

ما می توانیم به درک بهتری برسیم از اینکه چگونه شیوه و سلیقه ریاست جمهوری و فشارهای خارجی مشوق تمرکز سیاست خارجی در کاخ سفید بوده، با بررسی و مداقه ای تاریخی از شیوه ای که روسای جمهور مختلف از شورای امنیت ملی و کارکنانش استفاده کرده اند، و با مطالعه توفیقات و شکستهای "حکومت ریاست جمهوری". در طی این طریق به بصیرتی دست خواهیم یافت در خصوص اختلافات دائمی بین رکن ریَاست جمهوری نهادینه شده مرکب از درونی ترین دایره سیاست گذاری خارجی از یک سو، و دیپلماتهای حرفه‌ای در دومین دایره متحدالمرکز از سوی دیگر.

شورای امنیت ملی:

سازمان، تطور و فعالیت

بموجب قانون ۱۹۴۷ امنیت ملی[نه]، هدف شورای امنیت ملی ارائه "مشورت به رئیس جمهور در خصوص جامعیت سیاستهای داخلی و خارجی و نظامی مربوط به امنیت ملی است". اعضای رسمی شوری عبارتند از رئیس جمهور (به عنوان رئیس)، معاون رئیس جمهور، و وزیران امور خارجه و دفاع. رئیس سازمان اطلاعات مرکزی و رئیس ستاد مشترک ارتش (JCS) نیز مشاوران رسمی می باشند. دیگرانی که اغلب شرکت می نمایند، از جمله وزیر خزانه داری، دادستان کل، سفیر ایالات متحده نزد ملل متحد، رئیس اداره مدیریت و بودجه(OMB) ، روسای سازمانهائی مانند سازمان کنترل تسلیحات و خلع سلاح (ACDA)، سازمان اطلاعات

ایالات متحده (UAIA)، سازمان توسعه بین المللی (AID) ، و مشاوران و دستیاران گوناگون رئیس جمهور می باشند، که حضضورشان بستگی به موضوعات و دلخواه رئیس جمهور دارد.

رئیس جمهور مختار است که بنا به علاقه‌اش از NSC هر اندازه زیاد یا کم استفاده کند، و توضیحات و تصمیماتش صرفا مشورتی است. معذلک، این مکانیسمی با اهمیت برای حل مشکلاتی است که تمامی روسای جمهور با آن مواجه می شوند:هماهنگ کردن اقدامات، و تضمین اینکه سازمان مربوطه با خواسته رئیس جمهور خودش را منطبق سازد. و این مکانیسم اصلی رسمی برای هماهنگ ساختن ساختار گسترده فدرال است با این غرض که یک سیاست خارجی واحد و دارای ارتباطات منطقی حاصل آید:

سالهای اولیه، ۱۹۶۱-۱۹۴۷

شورای امنیت ملی اگرچه در دوران دولت رئیس جمهور ترومن ایجاد شد، او NSC را زیاد مورد استفاده قرار نداد، چه وی نگران امکان دست درازی شوری به امتیازات قانونیش بود، که یک سیستم نوع پارلمانی کابینه، در مورد تصمیم گیری سیاست خارجی می‌توانست مزاحم باشد. ترومن حتی تا قبل از بروز جنگ کره در ۱۹۵۰ در جلسات شورای امنیت ملی حضور نیافت، و ستاد حرفه ای که بمنظور خدمت به شوری تاسیس گردید در حاشیه رابطه با ماموران کابینه و وزارتخانه هایش باقی ماند. در نتیجه، نقش شوری تا اندازه زیادی باری بهرجهت بود.

با آغاز جنگ کره، ترومن منطق هماهنگی بهتر سیاست و اقدام را پذیرفت. لذا وی دستور داد که توصیه های اصلی سیاست امنیت ملی از شوری نزد وی بیاید. تذکاریه مشهور NSC98 شاید بهترین نمونه یک بیانیه سیاسی مهم باشد که از دستگاه شورای امنیت ملی ترومن نشات گرفت (نگاه کنید به فصل ۵). ترومن در اواخر دوره اش نیز شروع به استفاده از کارکنان NSC برای اهداف برنامه ریزی درون سازمانی کرد. هر دو تحول موجبی بود بر استفاده ای که آیزنهاور از NSC خواهد کرد.

ژنرال سابق آیزنهاور، با داشتن سابقه حرفه ای که تاکید بر ضرورت کار ستادی و هماهنگی همه جانبه داشت، مصالح اولیه ساختار NSC را که از ترومن به ارث رسیده بود بدست گرفت و آن را تبدیل به سیستم بسیار منظمی کرد که وی آن را به عنوان "دستگاه اصلی تنظیم و اعلام سیاست" محسوب می داشت و "ابزار اولیه اجرای دستورالعمل ریاست جمهوری و عامل همبستگی همه جانبه در خصوص فعالیتهای وزارتخانه‌ها و سازمانها" (کلارک و لاجری ۱۹۶۹). یک هیات برنامه ریزی و یک هیات هماهنگی عملیات، هر دو نهایتا بریاست دستیار ویژه امور امنیت ملی (پست آشنای کنونی ایجاد شده توسط آیزنهاور)، بخشی از

سیستم NSC آیزنهاور شد. اینها به ترتیب مسئولیت یافتند به ارائه توصیه های سیاسی برای ملاحظه شورای امنیت ملی با شرکت کل اعضا و اجرای تصمیماتی که اتخاذ می گردد.

برای ترومن، شورای امنیت‌ملی در درجه اول یک سازمان تکمیلی مشورتی بود. آیزنهاور، برخلاف، درپی آن بود که مکانیسم NSC را در کانون روند تنظیم سیاسی قرار دهد. با وجود این، جلسات رسمی شوری اغلب با جلسات کوچکتر دوستانه دنبال می گردید، یا رئیس جمهور جلساتی را با گروهی کوچک از مشاوران خارج از تشکیلات رسمی NSC تشکیل می‌داد تا به مسائل فوری بپردازد(ده). رئیس جمهور کندی نیز همین شیوه را بنحو بیشتری دنبال کرد.

شخصی کردن ستاد، ۱۹۶۹-۱۹۶۱

تا زمانی که آیزنهاور کاخ سفید را ترک گفت سیستم بسیار سازمان یافته شورای امنیت ملی مورد انتقاد بود به عنوان یک "کارخانه تولید گزارش"، که سیاستهائی را آماده می‌کرد که ارتباط اندکی با مسائل واقعی روز داشت. منتقدان همچنین متهم کردند که سیستم بجای اینکه دامنه گزینه‌های موجود را برای اتخاذ تصمیم به رئیس جمهور افزایش دهد آنها را کاهش می دهد (جاکسون ۱۹۶۵، هندرسون ۱۹۸۸، پرادوس[1] ۱۹۹۱). رئیس جمهور کندی در جهت تصحیح این کاستی ها گام نهاد. بزودی بعد از انتخابش در ۱۹۶۰ وی مک جورج باندی را به عنوان دستیار ویژه اش برای امور امنیت ملی منصوب کرد و اعلام داشت که هدف ستاد باندی این خواهد بود که "مرا در تحصیل مشورت از وزارتخانه ها و سازمانهای حکومتی و هماهنگ کردن عملیات مرتبط با امنیت ملی کمک کند." وی همچنین اعلام کرد که غرضش تقویت نقش وزیر امور خارجه در حوزه هماهنگی میان سازمانهاست.

برخی از ناظران تردید داشتند که آیا رئیس جمهور جدید، که علاقه شخصی عمیقی به امور خارجی داشت، حقیقتاً می خواست وزارت امور خارجه نقش رهبری را در مدیریت امور خارجی بعهده گیرد. بهرصورت، شرحی که افراد درون دستگاه از دولت کندی دارند بوضوح دلالت داشت بر اینکه کندی ناخرسند بود از نقش مطیعانه‌ای که دین راسک،گزینش کندی به عنوان وزیر امور خارجه، بعهده داشت در دولتی که جهتش معطوف به اقدام و عمل بود. وزارت امور خارجه نیز از نظر مقامات کاخ سفید سازمانی بسیار کُند بود. وقتیکه چنین شد، کارکنان کاخ سفید، جای خالی را پر کردند. – نه فقط ستا باندی بلکه همچنین دیگر اعضای تیم "شخصی" کندی، که اغلب آنها بجای اینکه از میان افراد با سابقه سیاسیِ بوروکراسیهای مستقر باشند بخصوص جهت ستاد او استخدام شده بودند.

---

[1] Prados

کندی مبتکر استفاده از نیروی موظف (تاسک فورس) گردید که هدف از ایجاد آن تامین نیازهای ریاست جمهوری بود تا سازمانهائی که آنها نماینده اش بودند.شکست مفتضحانه خلیج خوکها در ۱۹۶۱ که از آن کندی این درس را فرا گرفت که "هرگز به کارشناسان اعتماد نکن" بیشتر موثر در تشکیل گروههای تصمیم‌گیری بدون توجه به وابستگی اعضایش با نهادها بود. که معروفترینشان به اصطلاح کمیته اجرائی EX 25M (کمیته اجرائی شورای امنیت ملی) است، که در ابتدا مرکب از حدود سیزده مشاور بود که به آنها کندی اعتماد داشت که می توانند پاسخی قاطع برای استقرار پنهانی سلاحهای تهاجمی شوروی در کوبا در اکتبر ۱۹۶۲ تدبیر کنند. گروههای موقتی کمتر معروف ولی مشابهی نیز مامور مواجهه با بحرانها در برلن و لائوس شدند. آزمون تجارب شبه نظامی در ویتنام، و عملیات مخفیانه اطلاعاتی علیه کوبا. در عمل معلوم شد که خود شورای امنیت ملی در تضمین کنترل ریاست جمهوری بر سیاست اهمیت کمتری داشت تا این گروههای کمتر رسمی.

قتل کندی در نوامبر ۱۹۶۳ مردی با علاقه‌ای اندک و تجربه‌ای ناچیز در امور خارجی را به کاخ سفید آورد. بهرحال، چون جنگ در ویتنام رو به تصاعد داشت، لیندون جانسون و نزدیکترین مشاورانش اعظم توجهشان را معطوف به آسیای جنوب شرقی کردند – تا حدی که تا پایان دوره جانسون چیز اندکی توانسته بود توجه تصمیم‌گیرندگان عالیرتبه را بنحوی جلب کرده باشد.

رهیافت جانسون نسبت به مسائل امنیت ملی بیشتر شبیه شیوه غیر رسمی کندی تا شیوه نهادی شده آیزنهاور بود. NSC به عنوان مکانیسم مشورتی رو به ضعف گذاشت – در حقیقت، به نظر یکی از منتقدان جانسون، به باتلاق ویتنام کمک کرد.

> تصمیمات و اقداماتی که در اوائل ۱۹۶۵ مشخصه ورود نظامی گسترده و عظیم ما به جنگ ویتنام بود، انعکاسی از ملاحظات جداجدا و اموری جزئی و فرعی بود که بهم ارتباط پیوسته داشتند... نتیجه طبیعی کار یک شورای امنیت ملی منقسم و بی توجهی عمومی به برنامه ریزی دراز مدت سیاسی بود. مشاوره، حتی اطلاع از حقایق اولیه، محدود به حلقه بسته ای از مشاوران رئیس جمهور شد، و چنین مشهود بود که در خارج از این گروه بحث و بررسی دلسوزانه اندکیصورت می گرفت. (هوپس ط۱۹۷۳- ۷)

"ناهار سه‌شنبه‌ها" تجلی سازمانی این حلقه تنگ داخلی بود. شرکت کنندگانش شامل رئیس جمهور، وزیران امور خارجه و دفاع (راسک و رابرت مک نامارا)، مشاور امنیت ملی (اول مک جورج باندی، بعدا والت دبلیو. روستو، که در ۱۹۶۶ جانشین باندی شد)، و آخرالامر رئیس سیا، رئیس ستاد مشترک، و دبیر مطبوعاتی رئیس جمهور بودند. ویتنام مبحث اصلی ناهار بود،

ایـن حلقـه درونی خودش رهیافت رئیس جمهور نسبت به جنگ – یعنی کنترل شدید شخصی همراه با انعطاف پذیری سازمانی – را منعکس می‌ساخت.

بهای رهیافت رئیس جمهور، خارج ماندن کارمندان زیردست از گردونه‌ای بود که رئیس جمهـور و حلقـه نـزدیک مشـاورانش جهت اجرای تصمیمات مقامات عالی، به آن متکی بودند. "مـردان مـافوق رفـته رفـته در دنیائـی زندگـی مـی کـردند که در درجه اول نسبت به یکدیگر وفـاداری داشـتند، و مشـکلات را از منشـوری می دیدند که زیر دستانشان نمی توانستند آن را درک کنـند زیـرا آنـان بـیرون از ایـن حلقـه جادوئـی بودنـد". "تمایل ذاتی جانسون که درون چهـاردیواری حکومت بوی خیانت را استشمام کند" (دستلر ۱۹۷۰) این شیوه بسته اداره جنگ را تشـویق کـرد. افـزایش سو، ظن به اینکه کارمندان زیردست سیاست حکومت را به مطبوعات درز داده انـد ایـن گـرایش را تقویـت نمـود. محـروم گشـتن از انتقاد درونی، برایش شکستهای سیاسی بزرگی را بدنبال آورد، مانند حمله غافلگیرانه دشمن روز عید تت در اواخر ژانویه ۱۹۶۸ و حمایـت انـدک از رئـیس جمهـوری که در راس قدرت بود، که شش هفته بعدتر در انتخابات اولیه نیوهمپشایر، ارزیابی سیاست ویتنام را ناگزیر ساخت.

نقش مشاور امنیت ملی جانسون با انتصاب والت دبلیو. روستو تغییر کرد. روستو به اداره کـردن جـریان اطلاعـات بـه رئـیس جمهور، ابلاغ خواسته های رئیس جمهور به بوروکراسی، و فراهم کردن تحلیل و توصیه سیاسی ادامه داد. ولی وی خیلی کمتر به تشویق جریان آزاد افکار و گزیـنه‌هـای ثـانوی به رئیس جمهور پرداخت نسبت به آنچه سلفش کرده بود. نتیجه این کار بـی‌اعـتمادی بوروکراتـیک بود نسبت به توانائی روستو که بتواند دیدگاههای وزارتخانه ای را به رئیس جمهور بطور عینی عرضه دارد (هوپس ۱۹۷۳ b، مقایسه کنید با مولکاهی[1] ۱۹۹۵).

عروج کاخ سفید، ۱۹۸۱ – ۱۹۶۹

عدم بهم پیوستگی وصف میراث سیاست گذاری ای است که نیکسون از دولت منقسم و بدون روحیه جانسون در ژانویه ۱۹۶۹ به ارث برد. اگرچه دولتی که رو به پایان داشت بدون دستاورد مثبتی در سیاست خارجی نبوده بود ولی، "نهادهای سیاست گذاری‌اش، رسمی و غیر رسمی، دارای ارزش کمی بودند که بتوان آنها را به جانشینش توصیه کرد" (دستلر ۱۹۷۴).

نیکسـون بسـرعت در جهت اعاده ربط و انتظام برآمد با قراردادن شورای امنیت ملی در کـانون سیسـتم سیاسـت‌گـذاری. هنگامـیکه نیکسـون، دانشـمند علوم سیاسی هاروارد، هنری کیسینجر را به عنوان دستیار. ویژه در امور امنیت ملی معرفی کرد، وی به کیسینجر دستور داد

---

[1] Mulcahy

که یک "سیستم شورای امنیت ملی آیزنهاوری" ولی "بدون تلاقی و برخورد" را تشکیل دهد (استلر ۱۹۷۴). این سیستم مرکب بود از چندین کمیته بین سازمانی سطح بالا – تقریبا تمامی توسط کیسینجر هدایت می شد – با صلاحیتی شامل کلیه عرصه های سیاست خارجی آمریکا، از مذاکرات کنترل تسلیحات با اتحاد شوروی (پانل تایید و گواهی) گرفته، تا مدیریت بحران (گروه ویژه اقدام واشنگتن)، و عملیات پنهانی (کمیته ۴۰، که بر اساس ردیف ثبت تصمیم امنیت ملی که آن را تاسیس کرد نامیده شد). وظائف آنها تهیه گزینه های متعدد برای ملاحظه رئیس جمهور و تمامی اعضای شورای امنیت ملی بود. چون کیسینجر تقریبا ریاست تمامی آنها را بعهده داشت (کمیته معاونان وزارتخانه ها استثنا بود)، نقشش در سیستم NSC مهم و محوری بود (نگاه کنید به نمایه ۲-۱۰).

این سیستم مناسب با شیوه عملیاتی مورد ترجیح نیکسون بود. برعکس رهیافت آیزنهاور (که می‌خواست تا سیستم NSC توجه خود را متمرکز بر مصالحه میان وزارتخانه‌ها و سازمانها سازد)، و برخلاف شیوه‌های کندی و جانسون (که جلسات NSC را به عنوان محفلی برای اعضا می‌دید که از نظرات دفاع کنند)، نیکسون می خواست که همه گزینه های سیاسی برای ملاحظات بعدی اش مطرح گردد و بالاتر از همه اینکه انعطاف‌پذیری خودش را حفظ کند.

نفوذ کیسینجر در سیستم تا حدی نشات از ترجیح نیکسون بر تصمیم گیری واحد می گرفت. اعتماد رئیس جمهور به کیسینجر نفوذ وی را بیشتر افزایش داد. در واقع، کیسینجر خودش (۱۹۷۹) نوشته است که "در تحلیل نهائی نفوذ یک دستیار رئیس جمهور تقریبا بطور منحصر ناشی از اعتماد رئیس جمهور می شود، نه از ترتیبات اداری". وی همچنین با مهارت توصیف می‌کند که چرا نفوذ مشاوران ریاست جمهوری بطور اجتناب‌ناپذیری روبه افزایش است:

> تقریبا تمامی کسانی که [بدیدار رئیس جمهور] می آیند درخواست کنندگان هستند یا وکلا، و اغلب تقاضاهایشان بسیار موجه است – و این موجبی است که آنها را در وهله نخست وارد دفتر رئیس جمهور می سازد. در نتیجه، یکی از دشوارترین وظائف رئیس جمهور اینست که از میان استدلالات و نظرات بی پایانی که همه نیز بطور برابری متقاعد کننده، بنظر می‌رسند یکی را انتخاب کند. اتخاذ تصمیم نیز به آسانی صورت نمی‌گیرد، در سطوح پایین درباره آنها اقدام می شود. لذا هرچه بیشتر از حضور رئیس جمهور در مقام ریاست جمهوری می گذرد، به استثنای موارد بحران شدید، رئیس جمهور انتخابهای خودش را بیشتر و بیشتر مبتنی می سازد بر اعتمادی که وی به مشاورانش دارد. او به تدریج واقف می شود نسبت به فشارهای سیاسی و بوروکراتیکی که بر وی وارد می گردد،موضوعات اساسی در ذهن وی پیوند می‌یابند با شخصیتهائی که دارای ملاحظات متعارض می‌باشند. (کیسینجر ۱۹۷۹ – ۴۰)[یازده]

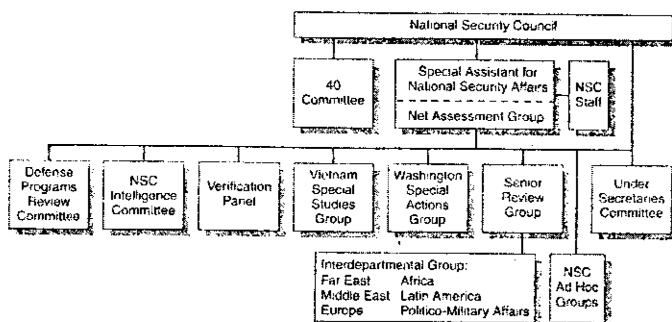


Figure 10.2 The Nixon Administration's National Security Council System

نمودار ۲-۱۰ سیستم شورای امنیت ملی دولت نیکسون

اعتمادی که نیکسون به کیسینجر داشت بویژه بخاطر توفیقات دیپلماتیک مشعشعش در چین، خاورمیانه، و سایر جاها افزایش یافت، که همراه شد با افشاگریهای واتر گیت که بنحوی فزاینده ریاست جمهوری نیکسون را در خود گرفتار و فلج ساخت. کوششهای رئیس جمهور که اختیار و قدرت کیسینجر را تحت چنین شرایطی افزایش دهد منجر به انتصاب کیسینجر به عنوان وزیر امور خارجه گردید، پستی که وی آن را همزمان با نقشش در کاخ سفید حفظ کرد که او را بدون تردید در بالاترین قله تشکیلات امور خارجه به عنوان معمار اصلی سیاست خارجی آمریکا قرار داد.

همچنانکه نفوذ شخصی کیسینجر رو به بالا می‌رفت، سیستم دقیق شورای امنیت ملی اش رو به تحلیل می گذاشت. مثلا تصمیماتی که منجر به حمله ۱۹۷۰ به کامبوج گردید حاصل گردهمایی و دیدارهای "خودمانی و هر وقت میسر باشد" بین نیکسون و مشاورانش خارج از چهارچوب NSC بود (دستلر ۱۹۷۴). سایر ابتکارات عمده سیاست خارجی راجع به چین، خاورمیانه، و ویتنام هم در خارج از سیستم اتخاذ گردید. "کانال پنهانی غیررسمی" که کیسینجر با رهبران شوروی برقرار کرد شاید یکی از ستوده‌ترین اقدامات بوروکراتیک با عطف به مقصود است. این امر سبب گشایشی در مذاکرات سلاحهای استراتژیک با شورویها گردید در حالیکه گفتگوها رسمی بین هیاتهای دو طرف (کانال آشکار) ادامه داشت (نگاه کنید به تالبوت ۱۹۷۹).

هیچ چیزی نمی توانست آن را روشنتر از این نشان دهد که اکنون نیکسون و کیسینجر بیشتر بحساب می‌آمدند تا سیستم شورای امنیت ملی نیکسون - کیسینجر. یکی از نخستین

اقدامات جرالد فورد در آستانه تصدی اش به عنوان نخستین رئیس جمهور غیر منتخب این بود که از کیسینجر بخواهد تا در پست خود به عنوان وزیر امور خارجه و مشاور امنیت ملی باقی بماند.در مقام دوگانه اش کیسینجر به انجام آن چیزی ادامه داد که از نظر بعضی نمایش یکنفره سیاست خارجی بود، زیرا بسیار واضح بود که رئیس جمهوری که وی در خدمتش بود بطور نسبی در امور بین المللی ناشی بود.

بهرحال، به تدریج، ستاره بخت کیسینجر و محبوبیت سیاستهائی که وی بانی اش بود رو به خاموشی گذاشت. بیشتر انتقادات از کیسینجر از جانب جناح راست حزب جمهوریخواه خودِ رئیس جمهور وارد شد – فشاری که فورد را ناچار ساخت که کلمه "دتانت" را از فرهنگ لغاتش حذف کند. فورد اکنون مناسب یافت که برنت اسکو کرافت را به شورای امنیت ملی منصوب کند. او همچنین به خواسته طرفداران رونالد ریگان تن در داد که در برنامه سیاسی حزب جمهوریخواه در ۱۹۷۶ سهمی داشته باشند که تقریبا بنحوی گسترده به عنوان نفی سابقه سیاست خارجی نیکسون - فورد- کیسینجر تعبیر گردید.

جیمی کارتر، نامزد ریاست جمهوری دمکراتها، بهمین نحو اشاره کرد که کیسینجر، شیوه عملش، و برخی از سیاستهایش جزو نخستین قربانیان پیروزی دمکراتها خواهند بود. علیرغم حملاتی که در مبارزات انتخاباتی، وی علیه سیاستها و شیوه عمل کیسینجر راه انداخت، انتصاب زبیگنیو برژینسکی توسط رئیس جمهور کارتر به عنوان دستیار امور امنیت ملی (حتی قبل از اینکه وی وزیر امور خارجه را منصوب کند)، موید عزم کاخ سفید بود که می‌خواهد کنترل بر سیاست خارجی را اعمال کند.

دو کمیته جدید شورای امنیت ملی تاسیس شدند بجای تمامی کمیته های قبلی. یکی کمیته تجدید نظر سیاسی بود، که توسط یکی از اعضای کابینه ریاست میشد با توجه به اینکه کدام وزارتخانه‌ها بیشترین ارتباط را با مسئله مورد بحث دارد، کمیته تجدید نظر سیاسی مسئولیت پروژه های دراز مدت را عهده دارد بود. پروژه های کوتاه مدت (از جمله عملیات اطلاعاتی و مدیریت بحران) در مسئولیت کمیته هماهنگی ویژه قرار گرفت، که توسط دستیار امنیت ملی، زبیگینو برژنیسکی هدایت می شد. کمیته اخیر عاقبت الامر بصورت با نفوذترین بخش در درون ساختار NSC درآمد. برژینسکی نیز به عنوان مشاور اصلی سیاست خارجی ظاهر شد. در ابتدا او یکی از "گروه مشاوران اصلی شامل وزیر امور خارجه سایروس ونس، وزیر دفاع هاروالدبراون، و سفیر ایالات متحده در سازمان ملل متحد آندرویانگ بود." ولی یانگ هنگامیکه تماسهایش با سازمان آزادیبخش فلسطین (برخلاف سیاست تعیین شده) آشکار شد،

استعفا داد، و ونس در بهار ۱۹۸۰ در اعتراض به عملیات نظامی ناموفق نجات گروگانهای آمریکائی در ایران استعفا کرد.

خروج ونس نشان داد که برای نخستین بار در طول شصت سال، وزیر امور خارجه بخاطر اختلاف سیاسی با رئیس جمهور استعفا می دهد. با آنکه موضوع و بهانه اولیه ایران بود، ولی اختلاف بین وزیر و مشاور امنیت ملی رئیس جمهور در باطن امر روشن بود. برژنیسکی بر موضعی سخت در قبال اتحاد شوروی و متمرکز بر اختلاف شرق و غرب اصرار داشت، ونس بر تنش زدایی پافشاری می کرد و نسبت به روابط شمال و جنوب و موضوعات نظم جهانی حساس تر بود. ظاهرا کارتر نمی توانست مشاجرات متعارفی مشاوران اصلی اش را سازش دهد. شکاف بین کاخ سفید و وزارت امور خارجه با خروج ونس نیز پایان نیافت، کارتر سناتور ادموند اس. ماسکی را به عنوان جانشین ونس تعیین کرد. ولی او هنوز در شغل خود جانگرفته بود که کارتر PD59 را امضا کرد، که دکترین استراتژیک ایالات متحده را در جهت موضع مهاجمه آشکار پیش راند -- و بدون اینکه حتی با وزیر امور خارجه جدید مشورت نماید. این اقدام بار دیگر موید نقش فرعی وزارت امور خارجه در مقایسه با ستاد کاخ سفید بود.

شکاف بین برژنیسکی و ونس آنچه را که در ۱۹۸۰ بصورت نگرانی جاری و روزمره بود، همیشگی ساخت -- آیا مشاور امنیت ملی باید مدیر اولیه و اصلی روند تصمیم گیری باشد یا در درجه اول یک مشاور شخصی و "روشنفکر مقیم" نزد رئیس جمهور؟ رابطه خاص بین مشاور امنیت ملی و وزیر امور خارجه کدامست؟

بر اساس تجارب پنج رئیس جمهوری که اداره بیضی شکل کاخ سفید را در سالهای ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ در اختیار داشتند، درجه‌ای از توافق و اجماع میان شاغلین و محققان وجود داشت درباره اینکه مشاور امنیت ملی چه باید و چه نباید بکند (دستلر b ۱۹۸۳، نگاه کنید همچنین به "مشاور امنیت ملی، وظیفه، مسئولیت"۱۹۸۰). فعالیتهای آنان بطوری مداوم بین نقش "مدیریت درونی"، که مشاور نقش هماهنگ کننده را انجام می داد، و نقش "رهبری، که اغلب مشاور را در موقعیت بالقوه ای به عنوان دومین وزیر امور خارجه قرار می داد در نوسان بود. اجماعی که در پایان دوره کارتر حاصل گردید این بود که مشاور امنیت ملی باید بیشتر تاکید بر نقش درونی" داشته باشد و از نقش "بیرونی" بکاهد. وظائف نمادین که با هر یک از نقشها مرتبط است در چکیده ۱-۱۰ فهرست می‌شوند که همچنین نشان‌دهنده برخی از فعالیت هاست که در میانه بین جانب "درونی" و "بیرونی" ممکن است قابل پذیرش باشند.

دولت ریگان: از حمایت تا عملیات

رونالد ریگان با درک حساسیت نسبت به انتقاد از سیستم مدیریت سیاست خارجی ریاست جمهور و نیاز به جبران توازن بین کاخ سفید و وزارت امور خارجه به واشنگتن وارد شد. در واقع، رئیس جمهور طی مبارزات انتخاباتی وعده داده بود که "رهبری را به سیاست خارجی ایالات متحده با سازمان دادن آن به شیوه ای منسجم تر اعاده نماید."

انتخاب آلکساندر هیگ به عنوان وزیر امور خارجه توسط ریگان نشانه ای بود از خواست رئیس جمهور که کنترل اولیه بر سیاست گذاری خارجی را بار دیگر به وزارت امور خارجه اعاده دهد. فرمانده سابق ناتو شیوه های معمول در کاخ سفید را هنگامیکه دستیار هنری کیسینجر بود و بعدا در روزهای پایانی و پر تلاطم نیکسون به عنوان رئیس ستاد آموخته بود. وعده تلویحی ریگان در مبارزه انتخابی که از اهمیت نقش مشاور امنیت ملی خواهد کاست با گزینش ریچارد وی. آلن برای آن شغل تحقق پذیرفت، که استنباط خود آلن بیشتر متوجه "مدیریت داخلی" بود تا "رهبری بیرونی". فزون براین، آلن از دسترسی به اتاق بیضی محروم شد. در عوض مامور شد که از طریق مشاور کاخ سفید به رئیس جمهور گزارش دهد.

هیگ روی جانبداری ریگان حساب کرد تا وزارت امور خارجه را در راس سیاست خارجی دولت قرار دهد. ریگان طی تذکارۀ طولانی، که روز آغاز زمامداری ارائه داشت، وی را قائم مقام سیاست خارجی نامید و اینکه مامور به ایفای نقشی در امور خارجی شد که از زمان جان فاستر دالس بی سابقه بود. بهرحال، هیگ، مورد بی‌اعتنائی قرار گرفت و در طی نخستین سال دولت هیچ ساختار سازمانی روشنی برای مدیریت سیاست خارجی مشخص نشد. چه دولت اولویت مسائل داخلی نسبت به سیاست خارجی را برگزید. رابرت سی. مک فارلن، در اواخر ۱۹۸۳ مشاور امنیت ملی ریگان شد، که بعداً در برابر کنگره گواهی داد که تخم رسوائی ایران – کنترا در محیطی کاشته شد، که مشخصه آن فقدان چهارچوبی سازمانی بود که در داخل آن بتوان به یک "تحلیل جامع و منسجمی در سطح حکومت" پیرامون پیشنهادات حساس سیاست خارجی دست زد (نگاه کنید به مک فارلن ۱۹۹۴). وی با زیرکی آشکار ساخت که افراد دولت ریگان "تمایل به اقدام پنهانی داشتند زیرا فکر می کردند که نخواهند توانست حمایت کنگره را برای فعالیتهای آشکار کسب کنند. اما آنها موظف نبودند بطور سیستماتیک راجع به خطرات زیانبار اعمالشان، بیندیشند." در نتیجه، متمایزترین خصیصه سیستم NSC در دوره حکومت ریگان مداخله اش در فعالیتهای عملیاتی بسیار فراتر از مرزهای تعیین شده توسط رؤسای جمهور و مشاوران امنیت ملی پیشین بود.

چکیده ۱-۱۰

دستیار امنیت ملی: شرح وظائف شغلی

آری ("مدیریت داخلی")	قابل قبول است در وضع میانه	خیر ("رهبری بیرونی")
مطلع ساختن رئیس جمهور	پندو مشورت / دفاع محتاطانه	انجام مذاکرات دیپلماتیک خاص
اداره امور خارجی بطور محدود	تشویق حمایت از کارمندان ستاد NSC	ماموریتهای مشخص عملیاتی
تحلیل موضوعات و گزینه‌ها		سخنگوی دولت بودن
الف- درخواست اطلاعات/ جاسوسی ب- ترتیب دادن مطالعات بین سازمانی	ارسال اطلاعات و "سابقه امر" برای مطبوعات، کنگره، مقامات خارجی	دفاع قوی و مشهود داخلی (به استثنای اولویتهای قبلا تعیین شده ریاست جمهوری)
اداره روند تصمیم ریاست جمهوری		اتخاذ تصمیمات سیاسی
ابلاغ تصمیمات رئیس جمهور و مراقبت بر اجرای آنها		
نزدیک ساختن نظرات میان سازمانها		
ایجاد ارتباط و نزدیکی بین آنها		
مدیریت بحران		

منبع: آی. ام. دستلر، "صعود *دستیار امنیت ملی*،" در چارلز دبلیو. کگلی، جونیور، و اوجین آر. ویتکف (ویراستاران)، زمینه‌های سیاست خارجی آمریکا: خواندنیهای گزیده (نیویورک، سنت مارتین، ۱۹۸۳)، ص ۲۶۲.

یک مشاور امنیت ملی قدرت طلب می توانست ایده و فکری مهم را، حتی در نبود ساختار سازمانی موثری جهت ترویج آن برانگیزد، ولی آلن نشان داد که قادر به میانجی گیری اختلافات بین سایرین در دولت نیست یا اینکه بین منافع مورد رقابت بوروکراسیهائی را که امور خارجی حکومت را تشکیل می‌دادند توافقی ایجاد کند. در اوائل ۱۹۸۲، وی توسط ویلیام پی.

کلارک جایگزین شد یک قاضی سابق در دادگاه عالی کالیفرنیا که ببعد به عنوان معاون وزیر امور خارجه خدمت کرد. این نخستین تغییر از بسیاری تغییرات در میان مشاوران اصلی سیاست خارجی ریگان بود. در دولتی که گرفتار اختلافات شخصیت‌ها و جنگ متقابل شده بود.

وقتیکه کلارک نخست مشاور امنیت ملی شد، او به شرح وظائف "درونی" شغل گردن نهاد ، با این باور که می تواند به عنوان یک واسطه و میانجی صادق میان سایرین در امور خارجی حکومت خدمت نماید. تقریبا یکسال بطول انجامید تا به نتیجه ای غیر از آن برسد و آموخت که "وزیران کابینه همه شان تنگ نظرند، بنابراین تو باید خودت تصمیم بگیری که چه باید کرد." از اینروی وی نقش فعالانه تری در خصوص طیف گسترده ای از مسائل مربوط به سیاست امنیت ملی را ایفا کرد، حتی اختیارِ سیاست کنترل تسلیحات را در ۱۹۸۳ بدست گرفت وقتیکه اختلاف بین وزارتخانه‌های امورخارجه و دفاع بصورت بارزی خصومت آمیز شد (لرد ۱۹۸۸، تالبوت ۱۹۸۴). وی همچنین نقش سیاست گذاری NSC را بطور کلی تقویت کرد. تعداد کارکنان حرفه ای در شوری را به سطحی رساند که بالاتر از هر زمانی حتی زمان تصدی کیسینجر بود (دستلر a ۱۹۸۳).

کلارک اعتقادات ایدئولوژیک قویا محافظه کارانه داشت که وی را ناگزیر به اتخاذ موضع شدیداً ضد شوروی در سیاست خارجی ساخت. او همره با ریگان معتقد بود که سالهای ۱۹۷۰ نمایگر "دهه‌ای از غفلت در خصوص نیازهای امنیتی ایالات متحده بوده است". بهمین نحو، او مدافع بالا بردن فعالیت نظامی ایالات متحده در آمریکای مرکزی و قوی ترین صدای طرفدار افزایش مخارج نظامی در کاخ سفید بود.

در تابستان ۱۹۸۳، کلارک از سوی همه به عنوان کسی که متنفذترین چهره سیاست خارجی در کاخ سفید محسوب می گردید. وی به عنوان محافظه کارترین مشاوران بسیار نزدیک رئیس جمهور، همچنین درگیر اختلاف با دیگران شد، با کارکنان بیشتر عمل گرای کاخ سفید "بخصوص با رئیس ستاد جیمز بیکر. این جرو بحث (بخصوص در موضوع مخارج نظامی) ممکن است بر خروج ناگهانی و غیر منتظره" و رفتنش به وزارت کشور در اکتبر ۱۹۸۳ تاثیر گذاشته باشد.

حامیان محافظه‌کار ریگان، با دیدن پست خالی امنیت ملی فرصتی جهت فشار آوردن بر اولویتهای سیاسی شان نزد رئیس جمهور یافتند، و از نامزدی سفیر آمریکا در سازمان ملل متحد جین کرک پاتریک حمایت کردند. کرک پاتریک که یکی از ریگان دوستان متعهد بود، متفق نزدیک کلارک بود و بطور فوق العاده ای موقعیتی عالی را در سیاست خارجی دولت ریگان اشغال کرده بود (مثلاً وی بطور منظم در جلسات شورای امنیت ملی حضور می‌یافت).

بیکر یکی دیگر از نامزدهای جدی بود. اما در پایان، ریگان، مک فارلن "خام" را برگزید. اگرچه مک فارلن فاقد اعتبار دانشگاهی و روشنفکری کیسینجر یا برژینسکی بود، او یک مشاور باتجربه امور خارجی بود، که به عنوان کارمند شورای امنیت ملی تحت نظر کیسینجر و اسکوکرافت خدمت کرده بود. عضو ستاد کمیته نیروهای مسلح سنا، و یک حلال مشکلات برای وزیر امور خارجه هیگ. انتصاب مک فارلن بیشتر نشانه تفوق وضعیت "میانه روی" نمایان در چکیده ۱-۱۰ را نسبت به هر یک از همتایان پیشین او نشان می‌دهد.

مک فارلن از کلارک یک ساختار سازمانی دقیق NSC را بارث برد که دستورالعمل تصمیم امنیت ملی در ژانویه ۱۹۸۲ آن را بوجود آورد. الگوی آن بر اساس طرح جانسون بود که هرگز بخاطر فوریت مساله ویتنام کاملا اجرا نشد. سه گروه بین سازمانی ارشد (SIGs)[1] جایگزین کمیته بررسی سیاسی در سطح کابینه متشکل دردولت کارتر شد. این SIGها باید مسئولیت سیاست خارجی، نظامی و سیاست دفاعی و اطلاعاتی را بعهده می‌گرفتند. ملاحظات سیاسی باید برای SGIها توسط گروههای بین سازمانی بریاست دستیاران وزیر تهیه می شد.

سیستم NSC ریگان هرگز آنطوری که مقصود نظر بود عمل نکرد (لرد ۱۹۸۸). در واقع، نفوذ واقعی بنظر می رسید که در دست گروه برنامه ریزی امنیت ملی قرار داده شده بود، یک شبکه کمتر رسمی مرکب از نزدیکترین مشاوران شخصی رئیس جمهور، که بصورت نوعی "کمیته اجرائی" NSC تبدیل گردید نه مانند ناهار سه شنبه های جانسون. افزون بر آن، رئیس جمهور خودش را تا اندازه زیادی از روند سیاست گذاری خارجی برکنار داشت، با ترجیح شیوه دستت را از مدیریت دور دار!

اثرات غیر منتظره عدم مداخله ریگان و قصورش در بهره برداری از ساختارهای موجود رسمی سیاست گذاری، در بررسی های هیات تاور در خصوص ماجرای ایران – کنترا مورد تاکید قرار گرفت. جیمز ا. بیکر، رئیس ستاد و وزیر خزانه داری در دولت ریگان و وزیر امور خارجه در دولت بوش، همچنین دستگاه سیاست خارجی ریگان را مورد تحقیر قرار داد: "آن اغلب یک آش شله قلمکار توطئه، فشار، خودبینی و دستور کارهای متفرق بود،" وی در خاطراتش نوشت (۱۹۹۵). "من نمی توانم هیچ زمانی را بیاد آورم که کسی در جمع شورای امنیت ملی باشد که در پی کوبیدن کسی دیگر نباشد. شورای امنیت ملی بکرات به وضعی دیوانه کننده در می آید، آنطور که رسوائی ایران – کنترا به تفصیلی ناراحت کننده به سند در آمد. و بعضی اوقات هنگامیکه رئیس جمهور در خصوص یک موضوع مهم سیاسی تصمیم می‌گرفت، زیردستان خواسته وی را نادیده می‌انگاشتند و طرحهای خودشان را دنبال میکردند."

---

[1] Senior Interdepartmental Groups

مک فارلن به عنوان مشاور امنیت ملی از برخی توفیقات برخوردار شد، بخصوص در رفع بـن بسـت طولانـی در داخـل دولـت راجع به سیاست خلع سلاح ولی او در اواخر ۱۹۸۵ بعد از ایـنکه توسـط "کابیـنه" زیـر سئوال قرار گرفت و بخاطر عدم کفایتش در رفع مشاجرات پایان ناپذیر میان مقامات دولت استعفا داد (کانن ۱۹۸۸). آدمیرال جان پویندکستر جایگزین وی شد که بعدا به علت نقشش در جنجال ایران – کنترا ناگزیر از استعفا گردید.

ارزیابیهای اولیه از خدمات پویندکستر در NSC کلاً مثبت بود، ولی چون پویندکستر به عـنوان یـک آدمـیرال نیروی دریائی در شغل نظامی موظف خود باقی ماند، مساله دیگری را به مـیان آورد. برخی از آن واهمه داشتند که قرار دادن یک افسر نظامی در نقش سیاسی که بطور سـنتی توسـط غـیر نظامـیان انجـام مـی‌یافت ممکن است بطور ناخواسته‌ای در اتخاذ رهیافتی نظامی نسبت به مسائل سیاسی تاثیر بگذارد. ماجرای ایران – کنترا این نگرانی را افزایش داد. و ایـن امـر بـار دیگـر هنگامی مطرح شد که ژنرال کولین پاول به جانشینی فرانک سی. کارلوچی منصـوب شـد، کـه جایگزیـن پویندکسـتر شده بود. جالب اینکه، انتصاب پاول درست در همان روزی انجـام یافت که کمیته‌های کنگره که ماجرای ایران – کنترا را تحت بررسی داشته چنین توصیه کردند.

دسـتیار امنیت ملی رئیس جمهور "یک افسر موظف نظامی نباشد". نگرانی درباره وضع مشـاور امنیـت ملی مشابه نگرانی در خصوص امکان اتکای زیاد ستاد NSC به پرسنل حرفه ای نظامی بود.

ابتکار ایران آنطور که هیات تاور آن را ذکر کرد، شامل کوشش استراتژیک برای گشودن ارتـباط بـا ایـران بـود، فـروش اسلحه به ایران از طریق اسرائیل و توسط خود ایالات متحده در تلاشـی بـرای تامین آزادی گروگانهای محبوس در لبنان، و نهایتا انتقال منافع حاصل از فروش اسلحه به کنتراها که در جنگ با رژیم ساندینیستا در نیکاراگوا بودند[1].

---

۱ مقامات جمهوری اسلامی ایران از جمله آیت‌الله هاشمی رفسنجانی که همزمان با ورود پنهانی مک فارلین به ایران، ریاست مجلس شورای اسلامی و مدیریت کلان جنگ تحمیلی را بر عهده داشت، بارها در این مورد به طور رسمی توضیح داده‌اند. جنگ عراق – با چراغ سبز آمریکایی‌ها – بر ایران تحمیل شده و ایران ناگزیر در پی تهیه سلاح لازم برای دفاع بود. آمریکایی‌ها در مقطع زمانی خاصی تصمیم گرفتند از نیاز حیاتی ایران به سلاح‌های لازم برای دفاع بهره‌برداری کنند. اما به محض آنکه مقامات جمهوری اسلامی متوجه شدند که یکی دو فروند از هواپیماهای فرود آمده در ایران به نحوی مرتبط با اسرائیل بوده‌اند، بلافاصله آن هواپیماها را عودت داده و توطئه در حال گسترش را افشا کردند.

هیات تاور نتیجه گرفت که این ابتکار "مستقیما مغایر سیاستهای خود دولت درباره تروریسم، جنگ ایران و عراق، و حمایت نظامی از ایران بود". گزارش همچنین خاطر نشان می سازد که استفاده شایسته از ساختارهای موجود ممکن بود که تنها شکستِ بسیار زیانبار سیاست خارجی ریاست جمهوری ریگان را مانع گردد.

ریشه های ابتکار مخفیانه ایران را می توان در ۱۹۸۴ جست، وقتیکه مک فارلن دست به ارزیابی میان سازمانی روابط ایالات متحده با ایران زد. نهایتا مک فارلن پنهانی به تهران رفت با توشهٔ کیکی بشکل کلید و یک انجیل امضا شده توسط رئیس جمهور. مشاوران امنیت ملی درگذشته به اقدامات مخفیانه دیپلماتیک دست زده بودند (از لحاظ حقوقی مسافرت مک فارلن به ایران از جانب رئیس جمهور و ستاد شورای امنیت ملی بود، چون در آن زمان وی از مقام مشاور امنیت ملی استعفا داده بود)، ولی چون ماجرای ایران فاش گردید این امر ستاد شورای امنیت ملی را به عنوان یک کل به جهت جدیدی برد. مثلا سوابق دلالت داشت بر اینکه وزیر امور خارجه شولتز و وزیر دفاع واینبرگر قویا مخالف انتقال اسلحه به ایران بودند[دوازده]. این که نتایج تحقیقات روشن ساخت که مجوز اقدام پنهانی مبادله اسلحه باگروگانها توسط رئیس جمهور بدون آگاهی آنان تایید شده بود، و اینکه جان پویندکستر انتقال منافع اسلحه به کنتراها را بدون اطلاع رئیس جمهور اجازه داد. کنگره نیز در بی اطلاعی گذاشته شد درباره آنچه عملیات پنهانی مدیریت شده از کاخ سفید در مغایرت آشکار با قانون بود، و اینکه کنگره گزارشات مجعول و گمراه کننده ای از بازیگران اصلی، یعنی مک فارلن، پویندکستر، دستیار پویندکستر، سرگرد اولیور نورث دریافت می داشت (نگاه کنید همچنین به فصل ۱۲).

ماجرای ایران – کنترا بهمان اندازه سو، استفاده قوه اجرائیه بود که رقابتی بود بین رکن نهادینه شده ریاست جمهوری و حوزه های بوروکراتیک تشکیل دهنده حکومت امور خارجی. شورای امنیت ملی بصورت "حکومتی در داخل حکومت" در آمده بود که بخاطر "کم توجهی ریاست جمهوری" تعصب و شور ایدئولوژیک، افسردگی از کنگره ای که بنظر می رسید مصمم به اداره خُرد سیاست خارجی است، و خواسته... رئیس جاسوسی مرکزی... که کانال عملیاتی کمتر آسیب پذیری نسبت به نظارتهای کنگره بر سیا پیدا کند به اقدامات خود ادامه می داد (کانن ۱۹۸۸). "تصمیم پویندکستر به انتقال سود حاصل از فروش تسلیحات به ایران، به کنتراها بدون تایید صریح رئیس‌جمهور بنحوی که انکار کردن آتی وی را تسهیل کند بخصوص قابل توجه است. واکنشهای سایر مشاوران امنیت ملی نسبت به عملکرد او بطور مشابه و یکسانی منفی بود. "برنت اسکو کرافت متذکر شد که این امری بسیار فراتر از حد و مرز تعیین شده می باشد. زبیگینو برژنیسکی به خبرنگارن گفت او (نمی توانست تصور چنین وضعیتی را

نمـاید کـه مـن می توانستم آن را انجام داده باشم). نظر هنری کیسینجر نیز بهمین گونه بود." مـن بسیار بیشتر از پویندکستر مشاور امنیتیِ زیاده طلبی بودم، هنری گفت. "ولی من هرگز در خیال خود تصور اتخاذ چنان تصمیمی را نمی‌گنجاندم". (پرادوس ۱۹۹۱) (سیزده).

شـاید "اشـتباهات ماجرای ایران – کنترا" را بتوان به بهترین وجه بصورت صرفاً "اشتباه در قضـاوت و نـه چـیزی بیشـتر" نگریست – همانطور که اقلیت جمهوریخواه در گزارش کنگره پـیرامون بررسـی ماجرا نتیجه‌گیری کردند. یا شاید آن صرفا یک "انحراف" – بود آنطور که تاور بـه آن نتـیجه رسـید. معذلک، این ماجرا آنچه را که بصورت مباحثه ای جاری درباره نقش کاخ سـفید در رونـد سیاسـت گذاری خارجی درآمده بود و درباره خصوصیات و عواقب تمرکز قدرت در رکـن نهادیـنه شده ریاست جمهوری دائمی ساخت. در واقع، یک تحلیل گر اظهار داشت که "... دقـیقاً اعمـال شخصیتهایی مانند کیسینجر و برژینسکی بود که زیاده روی کارکنان شورای امنیـت ملـی طـی سالهای ریگان را ممکن ساخت" (پرادوس ۱۹۹۱). عاقبت الامر، این رسوائی صحت این امر را مجددا ثابت کرد که روندی موثر جهت سیاست دولت لازم است. "مسائل روی می دهد و می گذرد"، کولین پاول خاطر نشان می سازد. "روند همیشه مهم است".

پـاول پسـت مشاور امنیت ملی در دسامبر ۱۹۸۷ را بعهده گرفت زمانی که کارلوچی به عنوان وزیر دفاع جایگزین واینبرگر شد. تحت نظر وی و با حمایت کارلوچی شورای امنیت ملی نقـش مهم و مثبتی ایفا کرد در تدارک کنفرانس سران ابرقدرتها در واشنگتن و مسکو، و مشاور امنیـت ملـی بـار دیگـر بصـورت یک تسهیل کننده موثر روند سیاست خارجی ظاهر شد (کانن ۱۹۸۸، کرشـتن ۱۹۸۷). کارلوچـی مـتذکر شد: "ما بر آن شدیم که اعتبار این موسسه را به آن برگردانـیم و نقـش مناسـبش را بـه عـنوان یـک دسـتگاه بیـن سازمانی". "یعنی نقش" واسطه صادقش "را بار دیگر برقرار سازیم. ما شورای امنیت ملی را از عرصه عملیات خارج کردیم."

دولت بوش: "مردان خردمند" کنترل را بدست می‌گیرند

کولین پاول در پایان دولت ریگان به شغل موظف نظامی بازگشت و بعدا توسط رئیس جمهور بوش رئیس ستاد مشترک شد. از آن موقعیت برتر وی تهاجم ایالات متحده به پاناما در دسامبر ۱۹۸۹ را نظارت می کرد. شگفت اینکه، پاول به عنوان مشاور امنیت ملی در دولت ریگان درگیر در کوششهائی بود بمنظور برکنار ساختن مرد قدرتمند پاناما، مانوئل نوریه گا از قدرت ولی در مقابل استفاده از زور جهت این مقصود احتیاط بخرج داده بود.

پاول تنها یکی از جمله چهره های آشنائی بود که در دولت بوش مجددا ظاهر شدند. در مـیان آنهـا، تـرویکای جدیـد مقامـات سیاسـت خارجـی بـود. جـیمز بیکر، دیک چنی، و برنت

اسکوکرافت. بیکر وزیر امور خارجه شد، قبلا وی از پست وزیر خزانه داری ریگان استعفا داده بود تا اداره مبارزه انتخاباتی جورج بوش را بعهده گیرد، درست همانگونه که وی یکبار دیگر مبارزه انتخاباتی جرالد فورد را بعهده داشته بود. چنی وزیر دفاع شد بعد از اینکه بوش نتوانست تایید سنا را برای این شغل جهت سناتور سابق جان تاور کسب کند. او نیز قبلا به عنوان رئیس ستادِ رئیس جمهور فورد خدمت کرده بود، اسکوکرافت مشاور امنیت ملی شد. وی این نقش را در دولت فورد داشته بود و همراه با تاور و ادموند ماسکی، عضو هیات تاور بود که ماجرای ایران – کنترا را مورد رسیدگی قرار داد.

این سه نفر نه فقط کارکشته در هنر حکومت کردن، بلکه دوستان نزدیک نیز بودند. تجربه شان در دولت فورد (که در آن بوش نیز به عنوان رئیس سیا خدمت کرد)، هنگامیکه تنش زدائی در اوج خود بود، به آنها دیدگاه مشترکی در مواجهه با تغییر سریعی می داد که در روابط شوروی – امریکا در ایام ریاست جمهوری بوش روی می داد. بیکر و اسکوکرافت در آغاز موافقت کردند که "بیکر رهبری در سیاست خارجی را در دست خواهد داشت، اسکوکرافت و شورای امنیت ملی هیچ نقش عملیاتی نخواهند داشت، و اسکو کرافت خودش یک" واسطه صادق "بدون هیاهو در داخل دولت خواهد بود." با این امر آنها امیدوار بودند که از "مخالفتهای خرده‌گرایانه در سخنرانیهای عمومی، مصاحبه های تلویزیونی، دیدارهای سفیران، و مانند اینها" پرهیز نمایند (گرگن ۱۹۸۹). اینها درست همان مایه اختلافات و کشمکش ها بین وزیر و وزارت امور خارجه و مشاور امنیت ملی بودند.

به عنوان یک عضو هیات تاور، اسکوکرافت یکی از منتقدان بی محابای عملیات شورای امنیت ملی بود که به رسوائی ایران – کنترا انجامید. بنابراین وی کوشید، ظاهرا بطوری موفقیت آمیز، تا وزیران امور خارجه و دفاع را در روند سیاسی شرکت دهد و برای خودش ارتباط نزدیک با رئیس جمهور را حفظ کرد. همانگونه یکی از ناظران خاطر نشان ساخت چون ریاست جمهوری بوش وارد آخرین سالش شد واضح بود که، "اسکو کرافتِ کم سروصدا، زیرک، و وفادار توفیق یافته است در جائیکه تقریبا همه مشاوران امنیت ملی اخیر ناکام شده بودند: کوشید و تدبیر کرد تا هم یک مشاور بسیار با نفوذ رئیس جمهور باشد، و هم بطور موثری بحث میان مقامات عالی‌رتبه سیاست خارجی رئیس جمهور را هماهنگ سازد. اسکو کرافت قادر بوده است که این دو وظیفه را با هم ترکیب نماید زیرا فاقد اشتیاق سیری ناپذیر برای قدرت و اشتهار است که روسای پیشین شورای امنیت ملی فلج کرده بود" ـجودیس ۱۹۹۲).

ساختار سیستم شورای امنیت ملی بوش کاملا مشابه اسلافش بود، یک کمیته روسا در بالا مرکب از دستیار امنیت ملی (به عنوان رئیس)، وزیران امور خارجه و دفاع، رئیس سازمان

اطلاعـات مرکزی، رئیس ستاد مشترک، و رئیس کارکنان کاخ سفید، با مشارکت دادستان کل و وزیر خزانه داری هنگامیکه موضوعی ذیربط مطرح باشد. کمیته روسا وظیفه بررسی، هماهنگی، و نظارت بر تدوین و اجرای سیاست امنیت ملی را داشت.

درسطح پایینتر از کمیته روسا، با شرکت مقاماتی در سطح معاون وزیر، کمیته معاونان قـرار داشت که به عنوان انجمن بین سازمانی مسئولان ارشد مادون کابینه به بررسی و ملاحظه امـور سیاسـی مـی‌پرداخـت. بعـلاوه یـک سری از کمیته‌های هماهنگ‌سازیِ خط مشیِ شورای امنیـت ملـی، کـه مـوازی گـروههای بین وزارتخانه‌ای دولتهای پیشین هم در ساختار و هم در وظائف بود.

مسـأله اصـلی همانـند هـر دولتـی، ایـن بـود که آیا سیستم رسمی شورای امنیت ملی آنطوری که منظور بود انجام وظیفه می کرد. رویهمرفته، مشخص بود که شوری طبق آن هدف عمل نمی‌کرد.

اگـرچه بـوش در امور خارجی بسیار باتجربه تر از هر ئیس جمهور پیشین بود، نخستین اقدامـش، کـه با اصرار اسکو کرافت صورت گرفت، مبادرت به انجام یک "بررسی استراتژیک" در سیاسـت خارجـی و امنیت ملی بود، شش ماه بعد، این بررسی حاصل اندکی داشت که نه تازه و نـه بدیـع بـود. در همیـن حال، حوادث در اروپای شرقی و اتحاد شوروی با سرعتی گیج کننده روی مـی داد. بـوش بـا "احتـیاط" واکـنش نشـان مـی داد. در این روزهای پر آشوب، سیاست خارجـی آمریکا را می توان در این جمله خلاصه کرد: "حفظ بیشتر وضع موجود". این منعکس کننده تجربه دو دهه پیش مسئولان سیاست خارجی دولت بوش بود. بوش در مه ۱۹۸۹ هشدار داد: "اتحـاد شـوروی قـبلا وعـده روابـط همکاری کننده بیشتری را داده بود — فقط برای اینکه مسـیر را برگـرداند و بـه میلیتاریسـم بـاز گردد." و اسکو کرافت گفت : "شما نمی‌توانید با ملت بزرگـی مانـند ایالات متحده بازی کنید. ما در باره اصلاحات در جهت گیری سخن می‌گوئیم." شـش ماه بعد، کوتاه زمانی بعد از سقوط دیوار برلین، بوش از سیاست انفعالی خودش دفاع کرد: "کسـانی که اقدام محتاطانه ما را مورد سئوال قرار می دهند، باید بدانند که زمان تغییرِ تاریخی هـنگام بـی پروائی نیست... در اروپای جدید، نقش آمریکا ممکن است از لحاظ شکلی تغییر یابد ولی نه از لحاظ اصولی".

پاسـخ بـوش بـه اقدامات شوروی، هنگامیکه انجام گرفت، از سیستم شورای امنیت ملی سرچشـمه نگرفـت. در پاییز ۱۹۸۹ وقتی بوش به ملاقات با گورباچف در اجلاس سران در مالت موافقـت کـرد، مـثلا وزیر دفاع چنی از این تصمیم مطلع نشد و هیچ جلسه شورای امنیت ملی بخاطـر ایـن موضـوع تشکیل نگردید. "بهمین ترتیب، هیچ جلسه شورای امنیت ملی طی اکتبر

۱۹۸۹ در زمان کوشش جهت کودتا در پاناما برگزار نشد، یا اقدام برای کودتا در فیلیپین، موقعیکه بوش اجازه داد" هواپیمای جت ایالات متحده مانع شوند تا نیروهای کودتا از حمایت هوائی علیه سربازان حکومتی در مانیل استفاده کنند. تا آنجا که روشن است، هیچ جلسه شورای امنیت ملی نیز در ارتباط با جاه طلبانه ترین اقدام سیاست خارجی بوش در سال نخست دولتش – کریسمس ۱۹۸۹ تهاجم به پاناما تشکیل نشد (پرادوس ۱۹۹۱). این یافته ها نویسنده تاریخ شورای امنیت ملی را به این نتیجه گیری هدایت کرد که "در تاریخ،جورج بوش اعتباری نخواهد داشت، چون سیستم شورای امنیت ملیش ظاهرا سازمان یافته بود تا مبادرت به اجرای تصمیمات محرمانه‌ای نماید که بطور محرمانه نیز اتخاذ شده بود" (پرادوس ۱۹۹۱).

محرمانه‌کاری یکی از شاخصه های ویژه تمایلات مذمومِ تصمیم گیری بوش بود، ترجیح وی برای یک محفل درونی بسته، از معتمدانی که بر اساس وفاداری و دوستی، نه بموجب روابط سازمانی، برگزیده شده بودند یکی دیگر از ویژگیهای آن بود. روند تصمیم اوت ۱۹۹۰، که منجر به دفاع از عربستان سعودی شد و بعدا سبب جنگ علیه عراق گردید حاکی از این تمایلات می باشد. باب وودوارد، تصویری غیر معمول از این روند را از دید کولین پاول نشان می‌دهد. دریافتهای وی در چکیده ۲-۱۰ درج شده است.

از دید بعضی، بوش جنگ را خیلی سریع خاتمه داد، و این نیز ممکن است قصور سیستم شورای امنیت ملی اش باشد – یا، درست تر اینکه، کوتاهی خودش در استفاده از سیستم بحد کامل باشد. "توافق نظر میان مشاورانش کمک به تدوین یک استراتژی نظامی منسجم نمود" اگرچه بنظر می رسد که کمتر کمک کار رئیس جمهور در تعیین اهداف ایالات متحده در بعد از جنگ بود... هدفهای سیاسی بصورتی مغشوش در آمد، علامتهای آشفته ای به ناراضیان عراقی داده شد، برای مدتی، انتقام گیری کویتی ها از فلسطینی‌ها مورد غفلت قرار گرفت (وین[1] ۱۹۹۳). و صدام حسین در قدرت باقی ماند.

تاریخ کنونی: دولت کلینتون

در نیمه دوره ریاست جمهوری ریگان، آنتونی لیک و دو نفر از همکارانش، ای. ام. دستلر ولسلی گلب کتابی جنجال برانگیز در خصوص سیاستهایِ سیاست گذاری خارجی آمریکا نوشتند که رقابت بین کاخ سفید و وزارت امور خارجه را به عنوان مبارزه بین "درباریان" و "بارونها" توصیف کرد. درباریان آنهائی هستند که در کاخ سفید می باشند که با برآوردن نیازهای شخصی [رئیس جمهوران] و ترجیحات سیاسی شان کسب نفوذ می نمایند. "بارونها

---

[1] Wayne

مقامات ارشدی هستند" در تصدی رسمی یک حوزه مهم در قلمرو ریاست جمهوری "عمدتاً سازمانهای در سطح کابینه مانند وزارتخانه های خارجه و دفاع. بنا به استدلال آنها،یک علت اصلی این تغییر قدرت از بارونها به درباریان،" غلبه سیاست و ایدئولوژی بر سیاست خارجی بوده است. روسای جمهوری غالبا و بکرات سیاست خارجی را برای مقاصدی سیاسی بکار می برند... این موجب افزایش عدم اعتمادشان به بوروکراسی می شود و آنها را تحریک می کند که مهار سیاسی را بدرون خود کاخ سفید بکشانند. "نویسندگان همچنین اثبات می کنند که روند سیاسی" بیشتر منوط به شخصیت و از اینروی بیشتر غیر عادی شده است، چون کارکنان ستاد کمتر خودشان را محدود می بینند تا بارونهای کابینه. "از اینقرار، غلبه سیاست و ایدئولوژی هم روسای جمهور تشویق کرد و هم قادر ساخت که کنترل شخصی بر عملیات سیاست جاری را بدست گیرند" (دستلر، گلب، و لیک ۱۹۸۴، همچنین نگاه کنید به باک ۱۹۸۷). لیک در کتاب دیگری استدلال می‌کند که یک سیاست خارجی موفق از تعادلی بین اصول و عمل گرائی ناشی می شود و ابراز نگرانی می‌کند که "این تعادل بشدت و بطور خطرناکی بسود منصوبان سیاسی و برداشتهای بیشتر ایدئولوژیک آنان تغییر یافته است" (لیک ۱۹۸۹).

تحلیلی که لیک و همکارانش بدست می دهند تا اندازه ای نشانه ای از توصیف تجارب خودشان به عنوان بخشی از طبقه جدید "نخبگان حرفه‌ای" است، که در سالهای ۱۹۷۰ و بعد، آغاز به چالش مردان خرمند تشکیلات را نمودند (نگاه کنید به فصل ۹). مثلا دستلر به عنوان وابسته در تاسک فورس رئیس جمهور درباره عملیات حکومت خدمت کرد، گلب یک فارغ التحصیل دولت کارتر بود، و لیک، مشاغلی در هر دو دولت نیکسون و کارتر بعهده داشت – تجسم کلاسیک مبارزه بین درباریان و بارونها و غلبه کاخ سفید بر بوروکراسی مستقر. لیک با تجربه و مشاهده مستقیم از مشی کیسینجر و برژینسکی مصمم می شود که خودش مشاور امنیت ملی گردد تا از پست و بلندیها سیاست خارجی که هر یک از آنان تجربه کردند پرهیز نماید. همچنین قابل ذکر است که وارن ام. کریستوفر، گزینه کلینتون برای پست وزارت امور خارجه، به عنوان معاون وزیر امور خارجه در دولت کارتر خدمت کرده بود (که در آن پست وی در مورد رهائی دیپلماتهای آمریکا گروگان در ایران در ۱۹۸۰ وارد مذاکره شد). و اینکه، لیک و کریستوفر با خود کسانی را آوردند که در دولت کارتر خدمت کرده بودند، آخرین دمکراتی که کاخ سفید را در اختیار داشت[چهارده].

چکیده ۲-۱۰

بازتاب اندیشه ها درباره روند تصمیم گیری خلیج فارس

پاول بوضوح بخاطر میاورد کوششهایی را که بعمل آورده بود تا تمامی گزینه ها در مورد خلیج فارس – منجمله مهار عراق – را به رئیس جمهور عرضه دارد، تا مطمئن شود که طیف کاملی از امکانات مورد ملاحظه قرار گرفته است. این کار دشواری بود...

یک بعداز ظهر جمعه در اوائل اکتبر.. چنی و پاول رفته بودند به دفتر رئیس جمهوری برای دیدار بوش و اسکو کرافت. پرتوخورشید بدرون اتاق گسترده بود. بنا به برخی دلایل اوضاع و احوال مساعد نبود. در آنجا اختلال بود، آنجا دفتر رئیس جمهو ر بود، جای نامناسبی برای اینگونه بحث ها، احساس پاول این بود. وی رسمیت اتاق تشریح وضعیت را ترجیح می داد، جائیکه بوش می‌توانست تمرکز حواس داشته باشد. حالت اتاق بیضی خیلی خودمانی بود، خیلی حالت جشن و سرور داشت، بچه ها در اطراف نشسته و قبل از تعطیلی آخر هفته مزخرف می‌گفتند...

پاول... بسیار ناخرسند شده بود از جلسات و آئین کار شورای امنیت ملی. اسکو کرافت بنظر می رسد ناتوان است یا بی میل، که هماهنگی برقرار نماید و تمامی اجزای مرکبه سیاست خلیج [فارس] را محتوائی منطقی بدهد – موضوعات نظامی، دیپلماتیک، امور عمومی، اقتصادی، و سازمان ملل متحد. موقعی که روسا جلسه داشتند، بوش دوست داشت که هر کسی پشت میز لبخند به لب داشته باشد، لطیفه ها، رفاقت، شادی دوستان قدیمی، موضعها و وضعیت‌های ثانوی بطور کامل مورد بررسی قرار نمی‌گرفت. وسط صحبت پریدنها امری معمولی بود. تصمیمات روشن بندرت حاصل می شد. اغلب وقتی پاول و چنی از این جلسات برمی گشتند به یکدیگر می گفتند، خوب معنی این کار چیست؟ قرار است که چه بکنیم؟ بدفعات، آنها باید منتظر می‌شدند که پاسخی را بعداً از اسکو کرافت بشنوند یا از تلویزیون.

پاول احساس می‌کرد که عملیات نیاز به یک فیلد مارشال دارد – کسی با بالاترین مقام که مدیریت روز به روز را داشته باشد. رئیس جمهور، با توجه به سایر مسئولیتهای سیاسی و داخلی اش، نمی توانست هماهنگ کننده اصلی باشد.

این باید مشاور امنیت ملی باشد. در عوض، اسکو کرافت بصورت همراه و رفیق اول و همبازی، همه کاره رئیس جمهور شده بود. در گلف، ماهیگیری، و پیک نیک های روزهای آخر هفته. وی مرتب در انجام وظیفه مهمترش که اطمینان از تنظیم دقیق خط مشی سیاسی مورد بحث باشد قصور می ورزید...

اسکو کرافت آغاز به سخن کرد "ما در این مسیردر مرحله Y هستیم"، این خط مشی می‌تواند بر اساس برحذر باش و دفاع کن ادامه یابد، یا می تواند به جهت بهتر کردن گزینه کاخ معطوف شود.

پاول بار دیگر بخاطر غیر رسمی بودن بحث و این آدمهای دور میز که برای سالیان رفیق بوده اند، سرخورده می شود. سازمانی واقعی برای آئین و طرز کار وجود نداشت تا آنها گزینه‌ها را سبک و سنگین کنند. ایده‌ها پیش و پس می رفت چون یک فکر یا فکر دیگری بخاطر آنها خطور می‌کرد.

منبع: باب وودوارد، فرماندهان (نیویورک، سیمون وشولتر، ۱۹۹۱)، ص ص. ۴۱،

دستلر، گلب، و لیک عقیده ای محکم جهت دستیاران آتی روسای جمهور برای امنیت ملی داشتند. این نظر بیشتر شبیه نقش "مدیریت داخلی" بود که در چکیده ۱-۱۰ توصیف گردید.

> اگر مشاور قرار است که مدیر تنظیم و تدوین سیاست باشد، او باید دقیقا یک مجری داخلی باشد، برای پرهیز از بهم ریختگی ها و سردرگمی های گسترده دهه پیش یا دهه های پیشتر، مشاور نباید نزد عموم سخن گوید، وارد در دیپلماسی شود، و نه اینکه به رابطه وزیر امور خارجه و کنگره و رسانه های جمعی آسیب وارد نماید. رئیس جمهوری که نمی تواند اینرا از مشاور بخواهد و مشاوری که نمی‌تواند این وظیفه را بانجام برساند. ایندو بسادگی فاجعه را جهت دوستشان می‌خواهند. اما در حالیکه این پرهیزها انجام می گیرد، رئیس جمهور همچنین بیشتر باید این را روشن سازد که دستیارش شخص موظف و مسئول این امر است. (دستلر، گلب، ولیک ۱۹۸۴،۲۷۷)

این دستور العمل رونوشتی است از رفتار لیک در دولت کلینتون. وی دریافت خودش را از وظیفه دستیار امنیت ملی کمی بعد از انتخابش چنین توصیف می کند که اطمینان یابد که کلینتون "طیف گسترده ای از گزینه ها و شقوق، اطلاعات دقیق، و زمینه وسیعی از توصیه [برای اتخاذ تصمیم] را که او نیاز دارد، دریافت نماید". در ابتدا وی آنطور که نزد مردم و رسانه‌ها معلوم بود، نقشی تقریبا نامرئی را ایفا کرد و هیچ قرینه‌ای نیست که او مستقیماً وارد در ماموریت‌های مهم دیپلماتیک شده باشد. در عوض، وزیر امور خارجه وارن کریستوفر مذاکره کننده اصلی دولت بود، و او، سفیر در سازمان ملل متحد مادلین اولبرایت (همکار سابق شورای امنیت ملی کارتر)، و برخی اوقات معاون وزیر امور خارجه استروب تالبوت و وزیر دفاع ویلیام ج. پری سخنگویان اصلی سیاست خارجی بودند.

کلینتون در آغاز ریاست جمهوری اش، قصدش را ابراز داشت که می‌خواهد سیاست خارجی در کاخ سفید اتخاذ شود و جهت اجرا به وزارت امور خارجه بازگردانده شود. در داخل

کاخ سفید ساختار رسمی شورای امنیت ملی بطور قابل ملاحظه ای همانند ساختار زمان بوش باقی ماند (نگاه کنید به نمایه ۳-۱۰). حتی بعضی نامها همان بود که بود. دو تغییر قابل ذکر اولویتهای کلینتون را منعکس کرد. نخست، مسئولیتهای رسمی NSC نه تنها شامل جنبه های خارجی، نظامی، و اطلاعاتی امنیت ملی آمریکا، همانند گذشته بود، بلکه اینک مسائل اقتصادی را در ارتباط با شورای اقتصادی ملی که ذیلا بحث می شود دربر می گرفت. دوم، وزیر خزانه داری، دستیار رئیس جمهور در سیاست اقتصادی، رئیس کارکنان کاخ سفید به عنوان "اعضای جدید" افزوده شدند. (زیرا شورای امنیت ملی توسط قانون ایجاد شد. اضافه کردن این افراد به عنوان "اعضای جدید" شورای امنیت ملی باید به عنوان رویه عمل دولت کلینتون نگریسته شود، نه یک تغییر رسمی در عضویت شوری که از لحاظ حقوقی مورد تأیید باشد.)

همانند دولت بوش، سیستم شورای امنیت ملی کلینتون دارای همه آن ترفندهائی بود که تحقق خواسته‌های رئیس جمهور را میسر سازد: تمرکز سیاست‌گذاری در کاخ سفید، اجرای آن توسط وزارت امور خارجه. بهرحال در نیمه های دوره ریاست جمهوری کلینتون، روشن گردید که سیستم کار نمی کند. در پی فاجعه اکتبر ۱۹۹۳ در سومالی، که منجر به مرگ سربازان آمریکائی گردید که در ماموریت پاسداری صلح ملل متحد خدمت می کردند، وزیر امور خارجه کریستوفر، کلینتون را متقاعد ساخت که جلسات هفتگی یک ساعته سیاست خارجی را با حضور مشاوران اصلی سیاست خارجی‌اش تشکیل دهد. گامهای دیگری که به امید نجات عملکرد سیاست خارجی کلینتون برداشته شد عبارت بود از ترفیع معاون رئیس جمهور گور و دادن نقش مشهودتری به عنوان سخنگوی سیاست خارجی و تجدید نظر در رویه کار شورای امنیت ملی. (برخلاف گذشته، مشاور امنیت ملی گور، لئون فیورث[1]، یک عضو کامل کمیته معاونان در شورای امنیت ملی شد.) این اقدامات بمنظور تقویت سیستم بود در سطحی پایین تر از رئیس جمهور که وضعیتهای بحرانی را بهتر پیش بینی کند، آن ها را مورد مراقبت قرار دهد، و با عموم مردم در خصوص آنها ارتباط برقرار نماید (دوروی و ویلیامز[2] ۱۹۹۳).

گور در ماههای بعد از آن بنحوی فزاینده نقش سیاست خارجی بارزی را ایفا خواهد کرد. یک معاون رئیس جمهور فعال، در این مورد وسایر طرق وی بخوبی و بیش از حد و مرز سنتی معاونان ریاست جمهوری عمل کرد تا یک بازیگر عمده در دولت کلینتون بشود (دوروی و بار ۱۹۹۵، سیولینو و پوردام[3] ۱۹۹۵). بهرحال، به طرق دیگر، تغییراتی که بعد از فاجعه

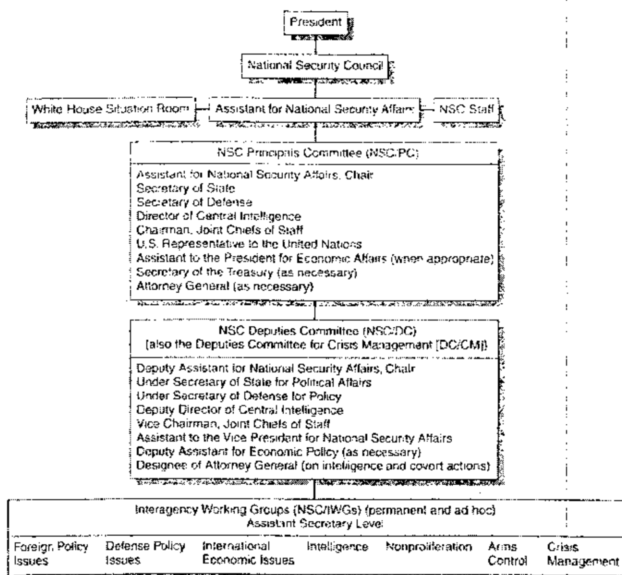
---

[1] Leon Fuerth

[2] Devry & Williams

[3] Sciolino & Purdum

سومالی پیش بینی شد امکان تحقق نیافت. مثلاً جلساتی که کریستوفر خواهان آن بود تشکیل نگردید. در واقع، کلینتون علاقه اندکی نسبت به موضوعات سیاست خارجی نشان داد و حتی علاقه ای کمتر نسبت به طرز و آئین کار سیاست گذاری مندرج در نمودار ۳-۱۰. جلسات رسمی شورای امنیت ملی برای بررسی سیاست هایش در قبال روسیه هرگز تشکیل نشد – که عملا از جمله دستاوردهای مثبت در اوائل دولتش بود. در عوض، سیاست در قبال روسیه در بین "رؤسای" جامعه سیاست خارجی دولت، که شکلی کمتر ساختاری داشت مورد بحث قرار گرفت (لیک، کریستوفر، آلبرایت، وزیر دفاع، مدیر سیا، رئیس ستاد مشترک ارتش و، بعدا رئیس کارکنان کاخ سفید) و جلسات رسمی شورای امنیت ملی در خصوص سایر موضوعات هم معدود بود.



نمودار ۳-۱۰ سیستم شورای امنیت ملی دولت کلینتون

یادآوری: رئیس کارکنان کاخ سفید بعدا عضو کمیته روسای NSC شد.

منبع: برگرفته شده از دستورالعمل تصمیم گیری ریاست جمهوری (PDD)، ۲۰ ژانویه ۱۹۹۴

تعیین سیاست خارجی جدیدی برای امریکای عصر بعد از جنگ سرد بسهولت حاصل نخواهد شد، و همانطور که ما در فصل ۱ متذکر شدیم، ممکن است سالها بطول انجامد تا به شکوفائی کامل برسد. معذلک، این برداشت عمومی، که دولت کلینتون فاقد سیاست خارجی

خاص است کمکی به تقویت اعتماد به سیاست خارجی امریکا در داخل و خارج نکرد. همانطور که نویسنده ای نوشت، تیم سیاست خارجی دولت که "بیشتر بر اساس قصور سیاسی دولت کارتر ساخته شده است" (کرشتن ۱۹۹۳)، به این باور گسترده افزود که قادر نیست بطور قاطع و با عزم به چالشهای عصر بعد از جنگ سرد پاسخ دهد. گرایش شدید دولت به "حکومت موردی" نیز کمک زیادی نکرد، در واقع، "رزهای اختیار" در کاخ سفید کلینتون تشبیه می‌شود به "یک بشقاب اسپاگتی: بنظر می رسد هر کسی مسئول هر کسی باشد بطوریکه هیچ کسی را نمی توان جوابگو یافت. سلسله مراتب اندکی برقرار است، و حلقه های نفوذ و دسترسی متعددی وجود دارند که با یکدیگر برخورد می کنند، تصادم می نمایند یا در غفلت ساده لوحانه از یکدیگر کار می‌کنند تا اینکه فاجعه ای چهره نماید" (دوروی ۱۹۹۴).

طی یک سال در داخل دولت کلینتون بودن هم آنتونی لیک و هم طرفدارانش را متعجب ساخت که آیا نقش "مدیریت درونی" که او اتخاذ کرده بود بطور کافی مناسب نیازهای یک مشاور فعال امنیت ملی می باشد، بویژه در دولتی که مبتنی بر فعال‌گرایی حکومت و اولویت سیاست داخلی است. اینک بخصوص تلویزیون اهمیت بیشتری به حمایت و دفاع عمومی از هر سیاست خارجی دولت می دهد نسبت به زمانیکه دستلر، گلب، و لیک نظراتشان را در خصوص نقش مشاور امنیت ملی می پرداختند. ایفای نقش درونی ممکن است اکنون در مورد یک سیاست خارجی فعال اهمیت کمتری داشته باشد تا آنچه زمانی تصور می شد، و نقش "رهبری بیرونی" بیشتر حائز اهمیت باشد (نگاه کنید به مارکوس ۱۹۹۴). هم دانشگاهی بودن مشخصه رابطه بین لیک (یک درباری) و دیگر روسای سیاست خارجی (بارونها) بود. از اینروی اختلافات و حساسیت‌های دولتهای قبلی که لیک، کریستوفر، و دیگران مصمم به اجتناب از آن بودند نمی‌توانست سبب بهانه و نکوهش برای کاستی‌های دولت باشد. در واقع، تدوین سیاستهای هائیتی کلینتون نه فقط معارضه بلکه خلاء بین لیک و کریستوفر را آشکار ساخت، چون وزیر امور خارجه تا حد زیادی خودش را از آن سیاست کنار کشید. جیمی کارتر سپس قدم در این مکان خالی گذاشت تا "حضور نظامی" ایالات متحده را در کشور جزیره ای علیرغم اعتراض مقامات وزارت امور خارجه مورد مذاکره قرار دهد.

شگفت اینست که کلینتون رو به جانب کارتر برد نه تنها در هائیتی بلکه قبلا نیز جهت فیصله بحران بر سر گسترش سلاحهای هسته‌ای در کره شمالی. از آنجا که سیاست خارجی از یک سو به سوی دیگر بطور زیگزاگ در نوسان بود، منتقدان متعجب بودند آیا تیم سیاست خارجی‌ای، که اغلب با تجربه کار در دولت کارتر شکل گرفته بود – باندازه کافی مهیای انجام این شغل است. کلینتون در ابتدا می‌خواست که خودش را از کارتر دور دارد تا از بستگی

نزدیک به آنچه بسیاری به عنوان بی کفایتی (ضعف) سیاستهای خارجی کارتر در هنگام ریاست جمهوریش می دانستند اجتناب ورزد، فقط برای اینکه بعدا روی بجانب وی آورد که از کاربرد زور بپرهیزد (نگاه کنید به پراک ۱۹۹۴). علاوه بر آن، با نشان دادن اینکه سیاست خارجی را "کنترات می دهد"، کلینتون پرسشهای جدیدی را درباره رویه های تصمیم گیری کاخ سفید برانگیخت. "اگرچه وی با وعده اجرای نوع جدیدی از دیپلماسی بازدارنده به کاخ سفید آمد، هنوز رهیافتی روز به روز درباره تصمیم گیری وجود دارد. که... که رهیافتی انفعالی را نسبت به حل بحرانها دیکته می‌نماید و در رابرای بیرونی‌ها باز کرد که با ایده‌های تازه‌ای مشتاق پرکردن خلاء بودند" (سیولینو ۱۹۹۴).

فراتر از شیوه ها و شخصیتهای تازه، خود شورای امنیت ملی امروز مشابهتی با نیاکانش ندارد. بخصوص با سالهای آیزنهاور، وقتیکه، بنظر برخی ها، زرق و برق قدرت رسمی اش به اوج رسید. "وقتی امروز از بیشتر مردم درباره شورای امنیت ملی می‌پرسند" مشاور امنیت ملی و ستاد کوچکش در جناح غربی ساختمان قدیمی اداره اجرائی را بیاد می آورند. در روزهای آیزنهاور شورای امنیت ملی یعنی حضور رئیس جمهور در شوری یا، حداقل، اشاره به روسا در شورای امنیت ملی – معاون رئیس جمهور و وزیران امور خارجه و دفاع (پرادوس ۱۹۹۱). آنچه امروز به عنوان "سیستم شورای امنیت ملی" تداعی می گردد بهرحال حائز اهمیت اساسی است. حالا مساله اینست که چگونه می توان هم شوری و هم دستیار امور امنیت ملی را موثرتر ساخت، چون دیگر درایت و عزم روسای جمهور برای اعمال کنترل بر سیاست خارجی آمریکا از کاخ سفید مطرح نیست. کمبودی در خصوص توصیه ها راجع به چگونگی تحقق این اهداف نیست. بهرحال، نهایتا ترجیحات، اولویتها و شیوه کار شخصی رئیس جمهور از جمله متغیرهای تعیین کننده می‌باشد. این نتیجه گیری تحقیق ما را در فصل ۱۴ تشکیل می‌دهد، وقتی که ما به ملاحظه رهیافتهای روسای جمهور و سیاست گذاری خارجی آنان برمی‌گردیم.

سایر وظائف و عملکردهای اداره امور اجرائی: مدیریت امور اقتصادی

قبل از گذر از سیستم فرعی ریاست جمهوری، باید ذکری از سایر واحدها در داخل اداره اجرائی نمود که، همراه با NSC، در خدمت نزدیک رئیس جمهور بوده و از اینروی در اهمیت و توفیق ریاست جمهوری در سیاست گذاری خارجی موثر می باشند. عمده ترین در میان آنها، ادارات و پرسنل مسئول تصمیم گیری در امور اقتصادی و بودجه هستند، حوزه های خط مشی وبرنامه که پایان جنگ سرد و محدودیتهای بودجه ای آنها را به عرصه نخستین و مهم در دستور کار سیستم فرعی ریاست جمهوری آورده است.

مدیریت بودجه

اداره مدیریت و بودجه (OMB) بزرگترین اداره است با تعداد ۵۵۰ نفر عضو، OMB مسئولیت بررسی درخواستهای بودجه‌ای و سایر خواسته‌های قانونگذاری را دارد که از وزارتخانه‌ها می‌رسد و نیز بررسی قوانین مصوبه کنگره قبل از اینکه توسط رئیس جمهور توشیح شده و به صورت قانون در آید. این اداره همچنین در طرح برنامه ها برای سازمان و مدیریت مسئولیت‌های قوه مجریه کمک می‌کند. این وظائف سبب گردید که OMB بطور بالقوه حرفی مهم برای گفتن داشته باشد در تضمین اینکه طرحها و برنامه های آژانسهای فدرال موافق و منطبق با اولویتهای ریاست جمهوری باشد.

رؤسای جمهور تکنیک های بودجه ای و مدیریتی مختلفی را جهت تحقق این اهداف بکار برده اند. در اوائل سالهای ۱۹۶۰، رابرت مک نامارا سیستم طرح، برنامه‌ریزی و بودجه را (PPBS)[1] در وزارت دفاع به کار گرفت به عنوان آئینی جهت ایجاد گزینه های بودجه ای مبتنی بر اطلاعات بیشتر و بررسی و ارزیابی عملیات نظامی. لیندون جانسون بعداً دستور داد که سیستم مذکور PPBS در سراسر حکومت بکار گرفته شود. رئیس جمهور نیکسون تاکید داشت بر "مدیریت هدفمند[2]". این رهیافت نتیجه اش تعیین اولویتها بود برای هدفهائی که با هم رقیب بودند و انتخاب چند برنامه از میان بقیه.

چون سالهای ۱۹۷۰ به پایان رسید، نگرانی در خصوص محدود ساختن مخارج عمومی افزایش یافت. در پاسخ، جیمی کارتر بودجه‌ای براساس پایه صفر (ZEB)[3] را به اجرا گذاشت. این تکنیک مدیریت مستلزم آن بود که برای هر برنامه ای در هر سال، هنگام تقاضای اعتبار دلایل توجیهی ارائه گردد. بهرحال این امر در جلوگیری از جریان مصارف عمومی مؤثر نیفتاد.

اولویتی که دولت ریگان به نوسازی وضع دفاع ملی داد تا حدی سبب افزایش کسری بودجه در نیمه سالهای ۱۹۸۰ گردید که آن را به رقم بالای سالانه ۲۰۰ بیلیون دلار رساند و کسری ملی بسوی رقم ۱/۵ تریلیون رفت. هنگامیکه ایالات متحده بصورت بزرگترین کشور بدهکار جهان درآمد. برای مواجهه با کسری، رئیس جمهور ریگان امید داشت که بطور همزمان برنامه های داخلی را کاهش دهد و در همان حال "جانب تولید" اقتصاد را حفظ نماید[پانزده]. اداره مدیریت بودجه از برخی توفیقات برخوردار شد، ولی وقتی نوبت به حذف خودزوائد بزرگترین قلم در بودجه رسید، که همچنین مهمترین قلم امور خارجی بود – یعنی دفاع ملی – اداره مذکور دریافت که سایر بازیگران در این بازی برتری و جذبه سنگین تری دارند. بجای

---

1 Planning, programing and budyeting system
2 Management by objetive
3 Zero – based budgeting

چـالش کردن با یک ماشین جاده صاف کن، استراتژی خردمندانه سیاسی آن بود که به پیرایش کـناره هـا پرداخـت تـا اینکه دست به یک حمله تهاجمی رودرو زد. نتیجه بهر حال این بود که اداره مدیریـت بودجه کمتر ازحد انتظار در تحمیل اولویتهای ناپخته رئیس جمهور بر اولویتهای مصارف سیاست خارجی کشور طی سالهای ۱۹۸۰ موثر بود.

تـا زمانـی کـه بـوش بـه کـاخ سـفید و اداره بیضـی شکل وارد شود جریان مرکب قرمز حکومـت آنقدر زیاد بود که نمی شد آن را نادیده گرفت. علیرغم قول و تعهد انتخاباتی در مورد "عـدم وضـع مالـیاتهای جدید"، بوش دریافت که لازم است با کنگره به توافقی دست یابد که از لحـاظ سیاسـی مـورد نـزاع (و نهایـتاً پر هزینه) بود. دولت با قصد کاستن مصارف فدرال، برنامه هـای دفاعـی و همچنیـن اجتماعـی را در معـرض تـبر بودجه ای قرار داد. رئیس جنجالی اداره مدیریت و بودجه، ریچارد جی. دارمن[1]، اغلب خودش را در پستی می‌دیدکه هیچکس حـسادت آن را نداشت، مقام قاصدی که مردم قصد جانش را داشتند.

لـئون ای. پانـه تـا جانشین دارمن شد بعد از شکست انتخاباتی بوش. پانه تا و معاونش، آلـیس ام. ریولیـن[2]، کـه در ۱۹۹۴ جانشـین پانـه تا به عنوان مدیر اداره مدیریت و بودجه شد وقتیکه نماینده سابق کنگره رئیس کارکنان کاخ سفید کلینتون بود، بصورت طرفداران برجسته دیسـیپلین سـخت بودجـه ای در دولتی در آمدند که وعده کاهش بودجه را داده بود ولی آن را دشـوار یافـت (نگاه کنید به وود وارد ۱۹۹۴). در همین حال به جانب "مدیریت"، اداره مدیریت بودجه، که قبلا اولویت اندکی داشت. دو ضربه وارد شد چون اصلاحات پیشنهادی اداره مدیریت و بودجـه وعـده داده بـود کـه وظـائف دوگانه اش بیک واحد مبدل خواهد گشت و اینکه ابتکار دولـت درخصوص تجدید سازمان حکومت، وعده کاهشهای شدید در اندازه بوروکراسی فدرال را داد. "مدیریـت کـلا کیفیتـی" (TQM)[3] بـه صورت مفهوم اصلی در این رشته از آخرین تلاشها بـرای اصـلاح رویـه هـای مدیریت در حکومت فدرال درآمد. (همچنین نگاه کنید به فصل ۱۳). معـاون رئـیس جمهـور ال گور، معمار کوشش اصلاح مدیریت، ابداعات تکنولوژیک را به منظور پاسـخگویی بیشـتر حکومـت، ترغیـب کـرد. نقشی که اداره مدیریت و بودجه در این زمینه ایفا خواهـد کـرد محسـوس بـنظر میرسـید. بهـرحال بدون تردید با توجه به میزان بودجه فدرال با هزیـنه های رو به رشد برنامه های مصوب موجود و درخواستهای مداوم برای هزینه های جدید (کـه بسـیاری به هزینه برنامه های امنیت ملی و امور بین المللی پیشنهاد شد) تضمین مینمود

---

[1] Richard G. Darman
[2] Alice M. Rivlin
[3] Total Quality Management

کـه اداره مدیریـت و بودجـه بصـورت یک بازیگر عمده در سیستم فرعی ریاست جمهوری باقی خواهد ماند.

مدیریت سیاست اقتصادی

روسـای جمهـور مخـتلف ابـزارهای متفاوتـی را بـرای تامیـن هماهنگی در سطح بالای سیاسـت گـذاری اقتصـادی خارجی طرح کرده اند (نگاه کنید به کوهن ۱۹۹۴). شورای اقتصاد ملـی رئیس‌جمهور کلینتون (NEC) که با دستور اجرائی بوجود آمد به عنوان همتای به شورای امنیـت ملی در سیاست اقتصادی، جدیدترین تجلی آنست. ایجاد شوری نشانه عزم کلینتون بود تـا نشان دهد که سیاست اقتصادی حداقل از لحاظ اهمیت با سیاست امنیت ملی در دولت وی برابـر خواهـد بـود. (طـی مبارزات انتخاباتی ۱۹۹۲ به دستگاه جدید مورد پیش بینی معمولا به عنوان شورای امنیت اقتصادی اشاره می‌شد). این همچنین منعکس کننده خواسته ای است که سیاسـت اقتصـادی بسـوی "مرکـز ثقـل" حرکت نموده و از وزارت خزانه داری گرفته و به کاخ سفید داخل شود (سافایر ۱۹۹۳).

بیست سال بیش از این رئیس جمهور نیکسون یک شورای سیاست اقتصادی بین المللی تشکیل داد در تلاشی ناموفق جهت تحصیل سلطه در سیاست‌گذاری اقتصادی خارجی شبیه آنچه شورای امنیت ملی و کارکنانش در حوزه سیاست خارجی بدست آورند. نه فورد و نه کارتر به رقابت با کوششهای نیکسون پرداختند، با ایجاد یک واحد اداره اجرائی با مسئولیت امور اقتصادی بین‌المللی، ولی هر دو نوعی از مکانیسم هماهنگی در سطح بالا را لازم یافتند جهت ارتقا سیاستی یکپارچه، چون نقش امریکا در اقتصاد سیاسی جهان روبه افزایش داشت — فورد یک هیات سیاسی اقتصادی ایجاد کرد بریاست وزیر خزانه داری، که هدفش نظارت بر کل زمینه‌های سیاست اقتصادی داخلی و خارجی بود. کارتر با ساختار مشابه گروه سیاست اقتصادی آنرا دنبال کرد، ولی این گروه هرگز به اندازه ابتکار فورد موفق نبود.کارتر نهایتا به نماینده مخصوص ریاست جمهور جهت تسهیل هماهنگی خط مشی متکی شد.

در دوره ریگان به شورای کابینه در امور اقتصادی مسئولیت سیاست اقتصادی داده شد، و تشـکیلات شـورای امنیـت ملـی نهایـتا یـک گـروه مقامـات ارشد بین سازمانی برای سیاست اقتصـادی بیـن المللـی داشـت. وزیـر خـزانه‌داری ریاست هر دو گروه را بعهده داشت که شامل بسـیاری از همـان شـرکت کنـندگان بودنـد. دولت بوش نیز رویه عملی مشابهی را برگزید: یک کمیـته هماهنگـی سیاسـی شـورای امنیـت ملی بریاست یک مدیر کل وزارت خـزانه داری که مسئولیت امور اقتصادی بین المللی را بعهده داشت.

یک عامل مشترک میان این روسای جمهور از نیکسون گرفته تا بوش آن بود که آنها نیاز برای هماهنگی در سطح بالا را جهت سیاست‌گذاری خارجی اقتصادی درک کردند ولی از استفاده جامع از، واحدهای رسمی برای انجام کنترل بر سیاست‌گذاری اقتصادی دوری گزیدند (پورتر ۱۹۸۳). شورای اقتصادی ملی کلینتون استثنائی در این خصوص نبود، ولی آن جاه طلبانه ترین مکانیسم هماهنگ کننده بود که طی دو دهه گذشته برپا شده.

شورای اقتصادی مانند شورای امنیت ملی، ملی هدفش هماهنگ ساختن وزارتخانه ها و سازمانهای دولتی بود که علائق و مسئولیت هائی در سیاست اقتصادی داشتند، شامل سیاست اقتصادی بین‌المللی، که به رئیس جمهور در خصوص تصمیمات سیاست اقتصادی مشورت بدهند، و بر اجرای آنها نظارت نمایند. مانند آنتونی لیک مشاور امنیت ملی، رابرت ای. روبین، نخستین رئیس شورای اقتصادی ملی و دستیار رئیس‌جمهور در سیاست اقتصادی، نقشش را به عنوان "واسطه ای صادق" در ارائه نظرات وزارتخانه‌ها و سازمانهای شاخه اجرائیه در روند تصمیم‌گیری کاخ سفید نگریست. اگرچه به روبین در این باره امتیاز بالائی داده شد، ولی انتقادات اولیه از شوری نشان داد که شوری بیشتر کاغذ تولید می کند تا سیاست، اینکه شوری بیش از حد بزرگ بود و جلساتش خیلی طولانی. یک مشاور واشنگتنی استخدام گردید تا مطالعه ای از NEC برای دولت فرانسه بعمل آورد نتیجه گرفت که "در آنجا ساختاری وجود ندارد... تعداد جلسات زیاد است – جلسات بی‌پایان مانند سمینار فارغ التحصیلان. جلساتی بدون اتخاذ تصمیم و تصمیماتی بدون اجرا شدن. هیچ فلسفه منسجمی وجود ندارد" (نقل شده در استاروبین ۱۹۹۴).

فعالیت شورای اقتصادی ملی در عمل، بیشتر مانند کارهای شورای امنیت ملی در سطحی پایین تر از "روسا" (اعضای کابینه و سایر اعضای NEC) توسط معاونانشان و در گروههای کاری بین سازمانی که با یک موضوع خاصی سرو کار داشتند انجام می یافت. این موضوعات دامنه وسیعی داشت از اقتصاد انرژی گرفته تا تجارت و سیاست تکنولوژی و غیره. در بیشتر موارد نقش NEC این بود که اطمینان یابد که ملاحظات سیاسی همراه نظرات اقتصادی مورد توجه واقع شود. لئون پانه تا مدیر اداره مدیریت و بودجه بیان داشت که: "شورای اقتصادی ملی به من این توانائی و هشیاری را داد که دریابم سیاست از نظر داخلی و هم از لحاظ بین‌المللی به کدام سو می رود". بهرحال، این امر همیشه وظیفه ساده‌ای نیست. آنطور که معاون شورای اقتصادی ملی دبلیو. بومن کاتر[1] اظهار داشت، "این یک قانون است که اقتصادیات موضوعی همیشه دقیقا برخلاف سیاست آن است."

---

[1] W. Bowman Cutter

شورای مشاوران اقتصادی (CEA) واحدی در کاخ سفید است که خصوصا مسئول توجه بـه اقتصاد و سیاست گذاری اقتصادی است. همراه با مقاماتی از اداره مدیریت و بودجه، و وزارت خـزانه‌داری، شـوری مـبادرت بـه پـیش‌بینـی‌های اقتصادی می‌کند که بر مبنای آن درآمدها و هزیـنه‌های حکومت فدرال تنظیم می‌شود. این شوری مسئولیت عملیاتی ندارد، بلکه منحصراً از لحـاظ مشـورتی مـورد استفاده می‌باشد به عنوان بازوی ستاد کاخ سفید جهت "موکلش" یعنی رئـیس جمهـور (پرتـر ۱۹۸۳). شـوری خـودش مرکـب است از سه مقام انتصابی توسط رئیس جمهـور اسـت، کـه معمولا از میان برجسته ترین اقتصاددانان دانشگاهی گزیده می شود. رئیس شـوری، اقتصـاددان ارشد دولت و مسئول تعیین مواضع متخذه توسط شوری می باشد. یکی از دو عضـو باقـی مـانده قاعدتـا موظـف بـه مسئولیتهای بین المللی می گردد. لورا د اندرآتیسون، رئـیس شـورای از مشـاوران اقتصادی در دولت کلینـتون (قبل از اینکه جانشین روبین به عنوان رئیس شورای اقتصادی ملی گردد) کارشناسی در سیاست تجاری بود.

شـورای مشـاوران اقتصـادی کـه در ۱۹۴۶ بـا نگاهی بسوی ایجاد ثبات اقتصادی کوتاه مـدت ایجـاد شـد، امـروز رئیس جمهور را در خصوص کلیه مسائل سیاست اقتصادی خارجی و داخلـی مشـورت مـی‌دهـد، ارزش دلار و موازنـه تجاری ایالات متحده از جمله آنهاست. شوری همچنین نقشی را در مدیریت رابطه ظریف بین رئیس جمهور و هیات مدیره فدرال رزرو - یک سـازمان مستقل فدرال با اختیارات وسیع در خصوص سیاست پولی - ایفا می کند (فلد استاین ۱۹۹۲، سـولومون ۱۹۹۴). همـانطور کـه ما در فصل ۷ دیدیم، سیاست پولی تاثیر مستقیمی بر دلار و موازنه تجاری دارد.

کانالهـای نفوذ موجود برای شورای مشاوران اقتصادی عبارتست از جلسات مستقیم بین رئیس جمهور و رئیس شوری، ارتباط متقابل با وزیر خزانه داری، حضور اعضای شورای مشاوران اقتصادی و کارکنانش در گروههای بین سازمانی، شهادت دادن در برابر کنگره، و اظهار نظرهای عمومی (فلداستاین ۱۹۹۲). شورای مشاوران اقتصادی همچنین گزارش اقتصادی رئیس جمهور را کـه بسیار مهم است تهیه می‌کند که سالانه به کنگره تقدیم می شود، که بنحوی گسترده در داخل و خارجی از حکومت مورد استفاده واقع می‌گردد.

مدیریت سیاست تجاری

شورای اقتصادی ملی کلینتون، بصورت بازیگری مهم در طرح ریزی سیاستهای تجاری دولتش در آمد. این امر بطور اجتناب‌ناپذیری عرصهٔ کشاکش با یکی دیگر از کارگزاریهای کاخ

سفید را در خصوص مدیریت سیاست تجاری خارجی یعنی اداره نماینده تجارتی ایالات متحده آمریکا پیش آورد.

نمایده تجاری ایالات متحده USTR[1] که ریاستش بعهده یکی از منصوبان رئیس‌جمهور است که هم در سطح یک سفیر انجام ظیفه می‌نماید و هم عضویت کابینه را حائز می‌باشد، در درجه اول مسئول تدوین و هماهنگ کردن اجرای سیاست تجاری بین‌المللی است و به عنوان سخنگوی اصلی تجارتی درحکومت‌ایالات‌متحده می‌باشد. این اداره مشارکت آمریکا در مذاکرات تجاری با سایر کشورها، شامل مذاکرات دو جانبه، مانند Structural Impediment Initiative و مذاکرات "جامع و پیوسته[2]" با ژاپن، و مذاکرات چند جانبه، همانند دور اروگوئۀ مذاکرات گات منعقد در ۱۹۹۳ را هدایت می‌نماید.

سابقه پست نماینده تجاریّ به دولت کندی برمی‌گردد که در آن زمان معروف به نماینده ویژه تجاری بود. نماینده تجاری ایالات متحده USTR شأن عضویت کابینه را در زمان دولت فورد بدست آورد، موقعیکه وظیفه کنترل بر امور تجاری چند جانبه از وزارت امور خارجه گرفته شد و به این اداره واگذار گردید، و بصورت بازیگری عمده در مذاکرات چند جانبه در دوران دولت کارتر ظاهر گردید. رابرت استراس، نقش مهمی را درتوفیق مذاکرات دور توکیوی گات ایفا نمود. او بخصوص نه فقط در ترویج و توسعه منافع امریکا از لحاظ بین المللی، بلکه همچنین در مذاکره با صنایع امریکا که توافق مذکور بر آنها تاثیر می گذاشت و در تسکین دادن به نگرانیهای کنگره موفق بود. در نتیجه، تجدید سازمان اداره تجارت در ۱۹۸۰ به USTR اهمیت بیشتری در میان بسیاری از کارگزاریهای دولتی مسئول تنظیم و تعیین همه جانبه و کلی سیاست تجاری امریکا بخشید.

رئیس جمهور ریگان وعده داد که نماینده تجارتی اش کماکان نقش غالب را در هدایت وتنظیم سیاستهای تجاری کشور خواهد داشت، ولی چون موقعیت فائقه کشور در شبکه تجارت جهانی در اوائل سالهای ۱۹۸۰ رو به افول گذاشت، وی پیشنهاد ایجاد یک وزارت خانه جدید امور تجاری در سطح کابینه را نمود، که نقش های تدوین خط مشی (که توسط نماینده تجاری ایالات متحده انجام می یافت) و اجرای سیاست (که توسط وزارت بازرگانی انجام می گردید) را با هم ترکیب کند. کاخ سفید هرگز این پیشنهاد را بطور جدی دنبال نکرد، و وقتیکه نتوانست حمایت کنگره را تحصیل نماید موضوع به فراموشی سپرده شد. در همان حال، بالا رفتن ارزش دلار موجب کاهش و عقب نشینی بیشتر در موقع تجاری کشور گردید. محدودیتهای داوطلبانه

---

[1] U.S. Trade Representative
[2] Framework Negotiations

صـادراتی (VERs) شـامل تولـیدات خـاص مورد مذاکره با ژاپن و دیگران قرار گرفت در تلاشی جهـت تخفـیف دادن اثرات زیانبار دلار قوی (نگاه کنید به فصل ۷). بهرحال مشخص گردید که نمایـنده تجـاری ایالات متحده در داخل دولت خیلی ضعیف است که بتواند چیزی بیشتر ازمذا کـره جهـت توافقـات مشارکت در بازار دیگران را انجام دهد. در عوض اهمال بی زیان، مشخصه رهیافـت کلـی دولت نسبت به سیاست تجاری بود زیرا "هماهنگی لازم پولی، تجاری، و سیاست صنعتی بین وزارت خزانه داری، نماینده تجاری ایالات متحده، و وزارت بازرگانی وجود نداشت" (استوکس ۱۹۹۳ – ۱۹۹۲).

کنگره به شدت از بی میلی ریگان جهت اتخاذ اقدام اصلاحی برای رفع کسری تجاری رو به رشد کشور بر آشفته شد.در ۱۹۸۶ مبادرت به بررسی لایحهٔ جدید تجاری نمود که نهایتا بصورت قانون عام تجارت و رقابت ۱۹۸۸ در آمد. اینک مداخله قاطع کنگره در تعیین خط مشی سیاست تجاری منعکس کننده حساسیتش نسبت به تغییراتی بارز در موقعیت آمریکا در اقتصاد سیاسی جهانی بود.

در اواخر سالهای ۱۹۶۰، تهیه طرح مقررات جهت اجرای نتایج دور کندی مشغله تنها معدودی از متخصصان تجاری کنگره و دولت بود. بیست سال بعد تهیه قانون عام تجارت و رقابت ۱۹۸۸ حاصل کار ۲۳ کمیته و کمیته فرعی در ۱۷ کنفرانس فرعی و ۱۹۹ رایزن و مشاور یعنی، بیش از یک سوم اعضای کنگره بود، (استوکیس ۱۹۹۴، ۱۴۳۰)

قانون تجاری جدید متضمن تغییرات زیادی نسبت به سیاست موجود تجاری ایالات متحده نبود، علیرغم پیشنهادات شدیدا حمایت گرایانه که عمداً هنگام مباحث مطروحه طی دوره طولانی بررسی آن بمیان آمد. "سوپر۳۰۱" شاید تنها استثناء بود. همانطورکه در فصل ۷ یادآور شد، سوپر ۳۰۱ مستلزم آن بود که رئیس جمهور کشورهائی را مشخص نماید که مبادرت به اقدامات تجاری غیرعادلانه می نمایند و اینکه در خصوص جبران این گونه اعمال با آن ها مذاکره کند. نمایندگی تجاری ایالات متحده (USTR) موظف به انجام این مسئولیت گردید، یعنی بطور موثری نقش این اداره به عنوان بازیگر اصلی سیاست تجاری حکومت به شیوه گذشته، مستحکم گردید.

چون دولت بوش بوضوح از جهت گیری مقابله جویانه و یکجانبه سوپر ۳۰۱ ناراضی بود و در خصوص اجرای آن کار اندکی بعمل آورد، نماینده تجاری ایالات متحده در دولت بوش (کارلا.ا.هیلز[1]) کاری بهتر از نماینده دولت ریگان (کلیتون یوتر[2]) انجام نداد در تدوین و طرح یک واکنش عام حکومتی نسبت چالشهای تجاری که ایالات متحده بطور متزایدی با آن مواجه

---

[1] Carla A. Hills
[2] Clayton Yeutter

بود. هر دو، آنگونه که بروس استوکیس، یکی از ناظران مجرّب خط مشی و سیاست تجاری خاطرنشان ساخت، "در قوه مجریه و در کاپیتول هیل، نفوذ اندکی داشتند..." تا نفوذی که رابرت استراس از آن بهره مند بود. "بجای هدایت و رهبری کردن سیاست تجاری، نماینده تجاری ایالات متحده که از لحاظ بوروکراتیک ضعیف و بدون هدف بود... غالبا قربانی فشارهای سیاسی وارد برخود بود". وی نتیجه می‌گیرد که این "موضع انفعالی" غالبا منجر به "خطمشی بد تجاری" می‌گردد که بدان خاطر "منافع ایالات متحده آسیب می‌دید." (استوکیس ۱۹۹۳-۱۹۹۲).

استوکیس ایجاد شورای اقتصادی ملی توسط کلینتون را مورد ستایش قرار داد. وی اظهار می دارد که در گذشته مشکل این بود که ملاحظات و نگرانیها در مورد تجارت نسبت به منافع استراتژیک و سیاست خارجی حالت فرعی داشتند. از این منظر، مسئولیت اولیه نماینده تجاری ایالات متحده هماهنگ ساختن سیاست تجاری ایالات متحده است و اینکه به عنوان واسطه صادقی بین وزارتخانه و سازمانهای حکومت عمل نماید و تلویحا" متضمن "حکمی است که سیاست تجاری مشتقی از سیاست خارجی یا سیاست کشاورزی است، نه یک سیاست همطراز" (استوکیس ۱۹۹۳-۱۹۹۲) "با تشکیل شورای‌اقتصادی ملی در ۱۹۹۳، منافع اقتصادی بین المللی آمریکا بصورت رکنی عمده از سیاست خارجی ایالات متحده درآمد" (استوکیس ۱۹۹۴).

حتی بدون وجود شورای اقتصادی ملی، سیاست تجاری محتوم بود که یک اولویت دولت کلینتون باشد. کلینتون، میکی کانتور، یک وکیل مدافع کالیفرنیائی ماهر و کار کشته در فیصله مشکلات و مسئول مبارزه انتخاباتی ۱۹۹۲ کلینتون – گور را به عنوان نماینده تجار اش نامزد کرد. میکی سریعاً نقش بالا و برجسته‌ای در یک رشته از مسائل تجاری مناقشه‌آمیز را بعهده گرفت که شامل اتحادیه اروپا، نفتا، دور اروگوئه، و ژاپن بود. شیوه شخصی مقتدرانه اش و مواضع سیاسی تهاجمی‌اش بعضی را در داخل ایالات متحده و در خارج آزرده ساخت، ولی وی به خاطر وفاداریش به رئیس جمهور،حائز نفوذ و اعتباری بود و نیز اینکه در واقع ترجیح دولت به موضعی یکجانبه و تهاجمی در مسائل تجاری را منعکس می‌نمود.

چون سیاست بوروکراتیک سیاست‌گذاری تجاری کاخ سفید ارائه شد، معلوم گردید که، شورای اقتصادی ملی از یک مزیت اصلی و مهم برخوردار است: آنها آدمهای رئیس جمهور بودند. این بمفهوم آن بود که آنان "بیشتر از لحاظ سیاسی با رئیس جمهور هماهنگ هستند تا مأموران کاریری دولتی." که آمده‌اند بنحوی فزاینده، تشکیلات اداره نماینده تجاری را پر کنند و از اینروی توانائی کمتری دارند که نقش "واسطه صادق" را که زمانی برای این تشکیلات و

اکنون برای شورای اقتصادی ملی در نظر گرفته شده ایفا کنند. خبرنگار اقتصادی بروس استوکیس (۱۹۹۳) می‌نویسد: "بعد از سی سال، قابل درک است که اداره مذکور دیدگاه بوروکراتیک خودش را داشته باشد، و بصورت بازیگری درآمده است تا یک داور" اما، از دیدگاه کاخ سفید، در کنترل سیاست‌گذاری تجاری، استوکیس سخن یک نظام نمایندگی تجاری ایالات متحده را نقل می کند: "مسأله این نیست که آیا USTR یا شورای اقتصادی ملی سیاست تجاری را تدوین می‌کند. موضوع مهم این است که وزارت امور خارجه یا وزارت خزانه داری اینکار را نمی‌کنند."

مرکزیت کاخ‌سفید در سیاست‌گذاری اقتصادی خارجی و بخصوص تفوق رو به شکوفایی شورای اقتصادی ملی ممکن است مربوط به سابقه نسبتاً مثبت دولت در تحقق اهداف اقتصادی خارجی‌اش باشد.

یک گزارشگر برجسته اقتصادی نوشت: "می‌توان با صراحت گفت، سیاست اقتصادی خارجی آقای کلینتون آن چیزی خواهد بود که بقیه سیاست خارجی اش نیست: یک استراتژی که تا حد معقولی متوازن و همساز باشد، حتی اگر تاکتیکهایش تغییر کند، اهدافش کلاً خیلی خوب تعیین شده است، حاصل آن برای عموم آمریکائیان روشن و واضح است، و اشتیاق رئیس جمهور آشکارا بدان معطوف گشته است" (فریدمن ۱۹۹۴).

بهرحال، اینکه آیا شورای اقتصادی ملی بعد از ریاست جمهوری کلینتون به حیات خود ادامه می دهد، مساله ای دشوار است. اسلاف کلینتون در پی کنترل سیاست گذاری اقتصادی از کاخ سفید بودند، اما همه بیشتر درگیر سیاست امنیت ملی بودند، جائیکه مدیریت سیاست بوروکراتیک می چربید، حاصل آن زیادتر، و هزینه سیاسی داخلی آن کمتر بود.

تفوق شورای اقتصادی ملی کلینتون تا حدی بخاطر ترجیحات و اولویتهای خود کلینتون است. کلینتون فاقد علاقه به "سیاست عالی" موضوعات سنتی صلح و امنیت است، ولی "تاثیر متقابل بین تجارت، تکنولوژی، تعلیم و تربیت، اقتصاد و مشاغل [بنظر می رسید که وی را بخود مشغول داشته] از لحاظ فکری و از لحاظ سیاسی علاقه‌اش را احیاء کرده است." (فریدمن c ۱۹۹۴). پایان جنگ سرد این تمایلات را قوت می‌بخشد، چون ظاهراً اهمیت امنیت نظامی و درگیری در خارج فروکش می‌کند در حالیکه اهمیت و تفوق اشتغال و امنیت اقتصادی افزایش می‌یابد. از اینروی ترکیبی از علائق شخصی و شرایط تاریخی مشوق شاید یک تمرکز زودگذر سیاست‌گذاری اقتصادی خارجی گردد. همانند گذشته، دلایل را می‌توان در سیاست بوروکراتیک و هزینه و منافع سیاسی‌ای که رئیس‌جمهور از آن بهره مند می‌شود جستجو کرد. وزارتخانه‌ها و سازمانهای بیشتری با پیوندهای داخلی مهم و اغلب متحدان پرقدرتی در کنگره،

نفع و علاقه زیادتری در سیاست اقتصادی بین المللی دارند تا سیاست سنتی امنیت ملی. بدون هدایت روشن و سازگاری از کاخ سفید، احتمال می‌رود که سیاست بین سازمانی بر روند و حاصل کار غلبه یابد. ممکن است کلینتون مصمم باشد که آن رهبری را اعمال نماید، ولی جانشینانش ممکن است نخواهند.

افول تفوق ریاست جمهوری؟

دخالت مداوم و مستقیم کاخ سفید در سیاست خارجی دیگر یک جنبه و سیمای همیشگی ساختارهای حکومتی مسئول تدوین و اجرای سیاست خارجی آمریکاست. همانطور که ایالات متحده مستمراً درصدد تاثیر گذاشتن بر مشکلات پیچیده خارجی است و از آنجا که وزارتخانه و سازمانهای مستقر مداوماً در تلاش جهت حفظ منافع خودشان در مقابله و مواجهه با آن مشکلات می باشند، نهاد دیگری نیست که بطور کاملی مجهز و مهیای حفظ و حمایت منافع شخصی که مسئولیت نهائی را بعهده دارد – رئیس جمهور – باشد. جان اف. کندی خاطر نشان ساخت، "هنگامیکه اوضاع بخوبی پیش نمی رود آنها میل دارند که روسای جمهور را سرزنش کنند – و آن چیزی است که رؤسای جمهور بدان جهت مزد می‌گیرند". در چنین مقتضیاتی، یک ستاد شخصی، که بوی اختیارات و پرستیژی اعطا شده که فقط رئیس جمهور می تواند آن را بخواهد وسیله ای لازم و حتمی خواهد بود. زیرا، آنطوری که ریچارد نیکسون یادآوری کرد، رؤسای جمهور برگزیده شده اند تا کاری کنند که امور انجام گیرد.

این دیدگاهِ ریاست جمهوری مدرن، توجه را به نقش رهبری ریاست جمهوری در سیاست گذاری هدایت می کند که نیای باهوش و فراستش الکساندر هامیلتون بدان معتقد بود. هامیلتون که محیط در سنت واقعگرایی سیاسی بود، در خصوص تاسیس جمهوری اصرار بر یک حکومت ملی قوی داشت جهت تامین دفاع ملی که کشور تازه بوجود آمده فاقد آن بود. وی اعتقاد داشت که یک قوه مجریه قوی بهمان اندازه برای بقای کشور لازم است.

او در مجله فدرالیست شماره ۷۰ نوشت، "نیرو نزد قوه اجرائیه یک خصوصیت برجسته و مهم در تعریف حکومت خوب است." "حفظ جامعه در برابر حمله خارجی اساسی و ضروری است."

عملکرد ریاست جمهوری همیشه منطبق با آرمانهای هامیلتون نبوده است. مدل مدیسونی[1]، که تاکید بر نظارت و موازنه قانون اساسی دارد، شیوه ای ثانوی بوده است که توسط برخی (ویلیام هووارد تافت، برای مثال) اعمال شد و مدل جفرسونی[2]، که تاکید می‌ورزد بر

---
1 Madisonian Model
2 Jeffersonian Model

کنترل حزب بر دستگاه حکومت، نوعی دیگر است با هواخواهان تاریخی (وودرو ویلسون و بیل کلینتون). ولی مدل هامیلتونی بوضوح تاکید دارد بر تحول حکومت کردن ریاست جمهوری در این قرن که با فرانکلین روزولت آغاز گردید و با هاری ترومن و با دیگر روسای جمهوری دوران جنگ سرد به بلوغ و بالندگی رسید (برنز ۱۹۶۶، همچنین نگاه کنید به هانت ۱۹۸۷، نوستاد ۱۹۸۰). در واقع، در همان حال که هامیلتون در فدرالیست شماره ۷۰ استدلال می کرد که "اتخاذ تصمیم، فعالیت، حفظ اسرار محرمانه، سرعت عمل" به نحو احسن می تواند با تنها یک قوه مجریه مقتدر و مسلط (نه دسته جمعی) بدست آید، وی بزحمت می توانست تصور کرده باشد که چگونه برداشت و تصور وی رو به تکامل می گذارد. همانطور که جیمز مک گرگور برنز[1] (۱۹۶۶) یادآور شد در زمان ریاست جمهوری جفرسون، "نظارتها و موازنه‌ها هرگز بمنظور آن طرح نشد که با مشکل ناشی از تلفن سرخ مواجهه نماید که رئیس جمهوری ممکن است در لحظه ای از ناامیدی یا حتی هیجان شدید بجانب آن روی آورد."

تئوری و عمل راجع به تفوق ریاست جمهوری در سیاست گذاری ما را بجانب تمایز بین سیاست خارجی و داخلی میکشاند (هاستد و اکستروونیز[2] ۱۹۹۳). دانشمند علوم سیاسی آرون ویلداوسکی[3] (۱۹۶۶) در همان زمان برنز، تمایزی بسیار مهم را در توضیح اینکه چرا رؤسای جمهور از توفیق سیاسی زیادتری در سیاست خارجی برخوردارند تا در سیاست داخلی تشخیص می دهد، همانطور که ما در مقدمه این فصل متذکر شدیم.

پایان جنگ سرد آن اندیشه را به چالش می‌طلبد، همانطور که قبلاً متذکر شدیم، اما حتی بیشتر از آن محققان ریاست جمهوری ابراز شگفتی کرده بودند که آیا تز "ریاست جمهوری دوگانه" کماکان می‌تواند توضیح‌دهنده وضعیت و محیط سیاست‌گذاری باشد. تعداد موضوعات سیاسی "**Intermestic** دورگه" – آنهائی که هم دارای محتوی و عواقب داخلی و هم خارجی هستند، که تعدادشان در سالهای دهه ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ همراه با افول قدرت سلطه جویانه ایالات متحده در اقتصاد سیاسی جهان افزایش یافت– در تجدید ارزیابی های تز ویلداوسکی موثر افتاد. جنگ ویتنام نیز بازبینی و عطف به گذشته را برانگیخت. قبل از ویتنام سیاست دو حزبی نامی بود برای بازی سیاست خارجی که کنگره و رئیس جمهور بازی می کردند، چون تصور می شود که سیاست باید در مرز آب متوقف گردد. ویتنام این وضع را تغییر داد، از آنجا که تمایلات و هواخواهیهای حزبی و ایدئولوژیک اینک مشخصه مسائل سیاست خارجی است بهمان نسبت که در مورد امور داخلی امری عادی است (همچنین نگاه کنید به

---
[1] James Mac Gregor Burns
[2] Hastedt & Eksterowicz
[3] Aaron Wildavsky

فصل ۱۲). ویلداوسکی خودش بعدا نتیجه می‌گیرد که، "چون تقسیمات حزبی و ایدئولوژیک یکدیگر را تقویت می نمایند،... سیاست خارجی بیشتر شبیه سیاست داخلی شده است – قلمروی که وجه تمایز آن تقسیمات جدی و شدید حزبی است که در آن رئیس جمهور می تواند روی حمایت رایگان حساب کند." از اینروی او نتیجه گرفت که تز دو ریاست جمهوری "مقید به زمان و فرهنگ است" (اولدفیلد و ویلداوسکی ۱۹۹۱، همچنین نگاه کنید به مقالات در شول ۱۹۹۱). خلاصه اینکه تفوق ریاست جمهوری در حوزه سیاست خارجی بیشتر از قلمرو داخلی نیست.

پایان جنگ سرد چالش دیگری ظاهرا پر دامنه دارتر از آنچه ویتنام نسبت به حکومت ریاست جمهوری کرد، وارد آورد. جنگ سرد کمک به "ایجاد و مدرنیزه کردن بسیاری نهادهای حیاتی ایالات متحده کرد" و رؤسای جمهور را قادر ساخت که دستور کار مسائل داخلی را تعیین کنند "اگر آنها را بتوان بهر حال هر چند بطور دقیق، به اهداف امنیت ملی مرتبط نمود." از اینروی پایان "جنگ طولانی دلیلی است جهت نگرانی درباره توانائی احزاب و روسای جمهور برای ایجاد ائتلافها جهت مدیریت جامعه و اقتصاد مدرن" (دیودنی و ایکنبری ۱۹۹۴). خصوصا اینکه، حال و هوای بعد از جنگ سرد احتمالاً به رؤسای جمهور "فرصتهای کمتری می دهند تا شجاعانه و بطور موثری اقدام نمایند، بخصوص با نیروی نظامی"، که استفاده از آن اکنون نوید "بی‌نتیجگی ابتکار ریاست جمهوری و تفرقه احساسات عموم مردم را می‌دهد".

بر این اساس، "توفیق روسای جمهور در عصر بعد از جنگ سرد منوط به توانائی شان خواهد بود به هدایت مجدد انتظارات عمومی درباره عملکردشان در مسیرهای جدید، در عین حال انتقال انرژی ریاست جمهوری بسوی فرصتها و امکانات خارجی مرتبط با مشکلات داخلی" (دیودنی و ایکنبری ۱۹۹۴).

یک تذکار خوشبینانه تر، دیگران پایان جنگ سرد را به مثابه فرصتی می بینند جهت ایجاد شیوه‌های ثانوی رهبری ریاست‌جمهوری که مانع از تکرار "بحرانهای قانون اساسی، ریاست جمهوریهای معیوب، و تلاشهای افزایش محبوبیت ریاست جمهوری از طریق ماجراجوئیهای سیاست خارجی" گردد (هاستد و اکستروونیز ۱۹۹۳). برخلاف مدل هامیلتونی سیاست گذاری ریاست جمهوری که در دوره جنگ سرد غالب بود، عناصر مدلهای مدیسونی و جفرسونی اینک ممکن است سهلتر سازگاری با امور ومسائل دورگه داخلی و خارجی، مورد توجه روسای جمهور داشته باشند و با در خواستهای کنگره برای ذیمدخل بودن در تعیین و پاسخ دادن به آنها.

بنابراین آیا دو مقام ریاستی اینک یکی هستند؟ درخواستها و انتظاراتی که جنگ سرد بر عهده رئیس‌جمهور و مقام ریاست جمهوری گذاشت بدون تردید ناپدید شده است. اختلافات حزبی و ایدئولوژیک درباره نقش جهانی کشور، اینک فراوان است. ولی در تحلیل ما در این فصل چیز اندکی از آن به میان آمد، در پیش بینی ای که دیگران از تاثیر جنگ سرد بر مقام ریاست جمهوری کرده اند، یا در تحلیل بعدی ما از نقش کنگره در سیاست گذاری خارجی (فصل ۱۲) که حقیقتی اصلی را کم اثر جلوه می دهد: صعود و تفوق ریاست جمهوری در پاسخ به خواسته های داخلی و خارجی روی داد، که به آن، سایر شعب حکومت، علی الخصوص کنگره، نمی توانست پاسخی کافی بدهد. خواسته‌های مذکور موکدترین حقیقت در قلمرو سیاست خارجی بود – و همچنان نیز باقی می ماند. دلایل ذاتی در ماهیت نظام بین المللی، عنصر مرکزی در تئوری واقعگرائی سیاسی مشهود در تفکر سیاست خارجی آمریکا از هنگام بنیاد گذاریش، و بخصوص از جنگ جهانی دوم به بعد است، که حکومت ریاست جمهوری و مقام ریاستی امپراتوری را بصورت هنجارهای معمول (و چالشهای قانون اساسی) درآورد.

> نقشی که توسط قوه مجریه در امور خارجی ایفا شد به سبب عوامل گذرائی چون بی تفاوتی افکار عمومی یا فقدان زودگذر فشارهای گروه ذینفع نبود. در عوض، ریشه در ضرورتها و نیازهای تحمیل شده به دولت – ملت به خاطرکیفیت بالقوه آنارشیک سیستم بین المللی داشت... خط مشی بر سیاست تقدم می گیرد چون سیستم بین المللی هم بطور شدیدی گزینشهای با معنا و حساس را که یک کشور می‌تواند انجام دهد محدود می‌نماید و هم روندهائی را که این تصمیمات طی آن گرفته می شود راتعیین می کند. از اینروی تئوری روابط بین المللی نه فقط گزینه های سیاسی کشورها را توضیح می دهد بلکه وجود دو مقام ریاست را بیان می‌دارد. (بی. پیترسون ۱۹۹۴، ۳۲-۲۳۱).

مطابق این منطق، پایان جنگ سرد ممکن است دستور کار سیاست و اولویتهای آمریکا را عوض کند، ولی مهمترین مسئولیت رئیس‌جمهور، پاسخ گفتن به چالشها و فرصتهای پیش آمده توسط شرایط خارجی را تغییر نمی دهد. این بمنزله انکار دستور کار آرمانگرایانه برخی از رؤسای‌جمهور یا نفی دورنمای تحققشان نیست، ولی بمعنای آن است که روسای جمهور نمی‌توانند شرایط و خصوصیات فضائی را که در آن اولویتهایشان باید بمرحله اجرا در آید را مورد غفلت قرار دهند. آلکساندر هامیلتون–واقعگرای سیاسی و طرفدار تفوق ریاست جمهوری، خرسند خواهد بود.

حواشی

یک) بخاطر آنکه ما گروههای ذینفع، عامه مردم، و رسانه‌های جمعی را در فصول ۹ و ۱۰ مورد بحث قرار دادیم، در فصل ۱۲ توجه به بیرونی ترین دایره متحدالمرکز هامیلتون، صرفاً محدود به کنگره خواهد بود. این

تقسیم طبعاً از سازمان دادن چهارچوب بررسی منابع سیاست خارجی آمریکا پیروی می کند که در ساختار این کتاب از آن استفاده می کنیم. درست است که کنگره بویژه هدف "لابی کردن" شدید توسط نیروهای غیر دولتی است که در فصل پیشین به آن پرداختیم، ولی تمایز بین دولتی و غیر دولتی مفهومی مهم است. به هرحال بررسی ما از کنگره، در چهارچوب منبع دولتی خواهد بود.

دو) شلزینگر (۱۹۸۹) خاطر نشان می سازد که واضعان قانون اساسی تعیین رئیس جمهور را به عنوان فرمانده کل "به عنوان تفویض صرفاً وظیفه وزارتی می دیدند نه ایجاد یک منبع مستقل و اضافی اقتدار اجرائی." آنطور که در فصل ۱۲ خواهیم دید، این اختیار ریاست جمهوری بنحوی برجسته در اختلاف مقننه – اجرائیه بر سر اختیارات جنگ بویژه از زمان جنگ ویتنام بارز شد.

سه) تئودور لووی با این نظر که مقام ریاست جمهوری سلطنتی پدیدهٔ اصولاً نوی باشد مخالفت می کند:

شلزینگر خصیصه سلطنتی را بخاطر آن برگزید که متضمن مفهوم دولتی قوی است با حاکمیت و اختیارات در مورد خارجیان، بهمان نسبت نیز در مورد درجه، موقعیت، مزیت، و اقتدار و مسئولیت رئیس جمهور که آنچه را لازم برای حفظ حاکمیت کشور و توانائی برای برقراری نظم عمومی تشخیص می دهد چه از لحاظ بین‌المللی و چه از نظر داخلی انجام دهد. مقام ریاست جمهور سلطنتی توجه به درون دارد. بنابراین، چیزی بیشتر یا کمتر از ریاست جمهوری صاحب اختیاری نیست که اساس و پایه قدرتش بیشتر در امنیت ملی است تا حکومت داخلی. (لووی ۱۹۸۵ b، ۱۸۹).

چهار) کروکت علیه ریگان،اف ۵۵۸. S93 SUM (D.D.C.inc).

پنج) لوری علیه ریگان

شش) دلومز علیه بوش

هفت) جان پرادوس (۱۹۹۱) بر اساس تحقیق تاریخی در خصوص شورای امنیت ملی استدلال می کند که "فعالیتهای انجام یافته در ایام سالهای ریگان انحراف نمی باشند" چون آنها "سابقه در فعالیتهای کارکنان امنیت ملی گذشته دارند. اعمال جاری نتیجه رشد اقدامات گذشته است، و آنها مجدداً بوقوع می‌پیوندند، مگر اینکه قواعد و مقررات پایه‌ای خاص وضع گردد. در نظر گرفتن زیاده‌رویهای ریگان به عنوان صرفاً مشکل آدمها، بمنزله دعوت به تکرار آنهاست."

هشت) جورج (۱۹۸۸) سه مدل مختلف مدیریت ریاست جمهوری را متمایز میسازد: رقابتی، رسمی و دانشگاهی. در مدل رقابتی، رئیس جمهور عامداً در پی ترویج اختلاف و رقابت میان مشاورانش است، بدینقرار آنها را وادار می سازد که مشکلات را به نظر رئیس جمهور برای اخذ تصمیم و راه حل برسانند، فرانکلین روزولت تنها رئیس جمهوری است که بوضوح این شیوه را دنبال کرده است.

جانسون با تاکید بر شیوه رقابتی کارش را آغاز کرد ولی بتدریج بجانب مدل رسمی متمایل شد. این مدل در پی تعیین مرزهای صریح اختیارات است و به حداقل رساندن نیاز به دخالت رئیس جمهور در سیاست بازی میان مقامات کابینه و مشاوران اصلی. یک رئیس ستاد کارکنان، اغلب حد فاصلی بین رئیس جمهور و روسای کابینه می باشد. رهیافت نیکسون به مدیریت ریاست جمهوری اتخاذ مدل رسمی تا بالاترین حدش بود. بهرحال، ترومن، آیزنهاور نیز این شیوه را دنبال کردند، و ریگان در همان راه گام نهاد.

کندی بهترین نمونه مدل دانشگاهی را متجلی می سازد، که تاکید بر کار تیمی و حل گروهی مشکل دارد. رئیس جمهور مانند محور چرخ است با میله هائی که به تک تک مشاوران و رؤسای وزارتخانه‌ها مرتبط است که

اغلب به عنوان "مدیر" اقدام می‌نمایند تا "متخصصان حرفه‌ای" که فقط با جزئی از مسأله خاص در ارتباط باشند. بوش و کلینتون شیوه های شبیه به مدل دانشگاهی را در پیش گرفتند.

نه) همانطور که در فصول پیشین یادآور شد، سیا، وزارت دفاع، و رئیس ستاد مشترک ارتش نیز توسط قانون امنیت ملی ایجاد گردید.

ده) این جلسات زائد و کم اهمیت ممکن است ناسازگاری آشکار بین تاکید آیزنهاور بر نظام NSC و این باور گسترده که وزیر امور خارجه دالس به عنوان معمار اصلی سیاست خارجی آمریکا طی اغلب سالهای آیزنهاور عمل می‌کرد را توضیح دهد (برعکس، همچنین نگاه کنید به گوین استایل ۱۹۸۲، ۱۹۹۴). شرح احوال نویس دالس، تا وزند هوپس (a ۱۹۷۳)، نیز اظهار می‌دارد که پیوندهای کاری نزدیک بین آیزنهاور و دالس، کوششهای آیزنهاور را جهت استفاده از سیستم NSC که فعالیتهای سازمانهای گوناگون سیاست خارجی را به یک سیاست خارجی هماهنگ شده، "هدایت" نماید به "مصالحه کشاند".

یازده) رئیس جمهور فورد (۱۹۷۹) نظر مشابهی را ابراز داشت در خصوص اینکه چگونه وی نهایتاً تصمیم گرفت که نیاز به یک رئیس ستاد دارد: "زیرا قدرت واشنگتن بر این مبنا سنجیده می‌شود که یکفردچه اندازه دسترسی به رئیس جمهور دارد، تقریباً هر فردی میخواست دسترسی بیشتری از آنچه امکان من بود داشته باشد." برای مطالعه درباره روابط بین دسترسی و نفوذ، نگاه کنید به لینک و گگلی (۱۹۹۳).

دوازده) شولتز در ادای شهادت در برابر کنگره در خصوص ماجرای ایران – کنترا به توصیف مبارزه اش با پویندکستر و رئیس سیا ویلیام کسی برای کنترل بر سر سیاست گذاری پرداخت و آن را "جنگ چریکی" خواند. وی گزارش کرد که در یک مورد اختلاف با کاخ سفید و جامعه امنیتی سبب گردید که وی استعفایش را به عنوان وزیر امور خارجه ارائه دارد.

سیزده) منتقدان رویه های سیاست گذاری نیکسون – کیسینجر درباره ویتنام، بخصوص بمباران مخفیانه کامبوج، بدون شک با نگاهی بهت زده به کیسینجر خواهند نگریست که پویند گستر را محکوم کرد.

چهارده) به نحوی طعن آمیز، گزارش و شرح نیوزویک از حوادث و تحولات منجر به مداخله ایالات متحده در هائیتی، لیک و سندی برگر را به عنوان "بازهای هائیتی" توصیف می‌کند و آنها و سایرین را بشرحی کمتر متملقانه تصویر می‌نماید.

> سیاست زیگزاک کلینتون در مورد هائیتی بتدریج تحت تسلط گروهی از اخلاق‌گرایان قرار گرفت که شبکه ای لیرال را بوجود آوردند که با یکدیگر در دوران دولت رئیس جمهور جیمی کارتر پیوند یافته بودند. آنها همگی به یک لحن و زبان سخن می گویند، سیاست کارتری سالهای ۱۹۸۰ "اول حقوق بشر". و آنها درکی واقعی از سیاست ندارند. حتی یک مقام منتخب قبلی در میان آنها وجود ندارد، و هیچ حوزه ای سیاسی که آنها بتوانند بر آن حساب کرده و متکی باشند. و چون کلینتون نهایتاً پنتاگون را می خواست بدست آورد – که توسط تکنوکراتهائی هدایت می گردد که حرف معتبری برای گفتن در سیاست ندارند – هیچ کسی در آنجا نبود که بازهای هائیتی را خنثی سازد یک منتقد گفت... "این جنگ تونی است"،..."نهایتاً او است که قادر به انجام چیزی هست که خالصانه به آن اعتقاد دارد." ("چگونه ما به اینجا آمدیم؟" نیوزویک، ۲۶ سپتامبر ۱۹۹۴، ص ص ۲۷-۲۶)

پانزده) اقتصاد با عطف به عرضه اشاره دارد به این فرض که رشد اقتصادی برانگیخته شده و بحرکت می افتد با کاهش مصارف دولت Supply – Side و مالیات بندی. اقتصاد با عطف به عرصه استدلال می کند که با

افزایش محرکات و جذبه ها در بخش خصوصی، قابلیت تولید کارگران و اشتغال افزایش خواهد یافت و نرخ تورم تقلیل پیدا خواهد کرد. در نتیجه در آمدهای دولت افزایش می یابد، که کاهشهای مالیاتی را جبران خواهد نمود.

توصیه برای مطالعات بیشتر

Barrett , David M. *Uncertain Warriors: Lyndon Johnson and His Vietnam Advisers*. Lawrence: University of Kansas Press , 1993.

Bock , Joseph G. *The White House Staff and the National Secrity Assistant: Friendship and friction at the Water's Edge*. New york: Greenwood , 1984.

Destler I.M.,Leslie H.Gelb.and Anthony Lake. *Our Own Worst Enemy: The Unmaking of American Foreign Policy*. New York: Simon & Schuster , 1984.

Dryden , Steve. *Trade Warriors: USTR and the American Crusade for Free Trade*. New York: Axford University Press , 1995.

Dumbrell, John. *The Carter Presidency: A Re-evaluation*. New York: St. Martin's, 1992.

Genovese, Michael A. *The Presidency in an Age of Limits*. Westport , *Conn: Greenwood, 1993*.

Goerge, Alexander L. *Presidential Decisionmaking in foreign Policy: The Effective Use of Information and Advice*. Boulder, Colo.: Westview, 1980.

Koh, Harold H. *The National Security Constitution: Sharing Power After the Iran – Contra Affair*. New Haven, Conn.: Yale University Press, 1990.

Neustadt, Richard E. *Presidential Power and the Modern Presidents: The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*. New York: free Press, 1990.

Peterson, Paul E., ed. *The President, the Congress and the Making of Foreign Policy*. 1994.

Prados, John. *Keepers of the keys: A History of the National Security Council from Truman to Bush*. New York: William Morrow, 1991.

Renshon, Stanley A., ed. *The Clinton Presidency: Campaigning, Governing, and the Psycbology of Leadership*. Boulder, Colo.: Westview , 1995.

Shoemaker, Christopher C. *The NSC Staff: Counseling the Council*. Boulder, Colo: Westview, 1992.

Shull, Steven A., ed. *The Two Presidencies: A Quarter Century Assessment*. Chicago: Nelson – Hall, 1991.

فصل ۱۱

نقش وزارتخانه‌های سازمانهای اجرائی در سیاست گذاری خارجی

جایگزین رقابت نظامی و ایدئولوژیک با اتحاد شوروی، توجهی فزاینده به رقابت اقتصادی میان دمکراسیهای عمده صنعتی شده است. چالش برای آمریکا... در بسیاری از زمینه ها وظیفه ای بسیار دشوارتر از رهبری اتحاد سنتی است، و نیاز به دیپلماسی نیرومند و خلاق دارد.

دولت ۲۰۰۰: مدلی نوین برای مدیریت امور خارجی، ۱۹۹۲

بسیار دشوار است که توصیه سیاسی نمود و به نوعی با سیاست قرین و آشنا نبود، یا حداقل سهم روشنفکرانه ای در طلب توفیق آن سیاست نداشت.

مدیر سازمان مرکزی اطلاعات، آر.جیمز وولسی، ۱۹۹۴

فعال‌گرائی جهانی الگوی سیاست خارجی آمریکا است. تجلیات آن را از فصول ۴ و ۵ یادآوری می‌کنیم: روابط دیپلماتیک با تقریباً هر حکومت خارجی، مشارکت در تعداد بیشمار سازمانهای بین المللی، بیلیونها دلار کمک و فروش های اقتصادی و نظامی، توانائی و قابلیت وارد آوردن ضربه نظامی در هر جای جهان، پیوندهای تجاری و سرمایه گذاری با سایر کشورها بسیار فراتر از نسبتی که کشور با توجه به جمعیت جهانی دارد.

فعالیتهای چه کسانی در چنین اشتغالاتی تجلی می یابند؟ مسئولیت چه کسی است که از منافع مذکورحمایت کند؟ رئیس جمهور و مقام ریاست جمهوری پاسخهای فوری است، وزارتخانه ها و سازمانهای اجرائی حکومت فدرال، و بویژه وزارتخانه های امور خارجه و دفاع پاسخهای صحیح تر هستند.

در فصل ۱۰ ما تمایزی قائل شدیم بین سازمانهای قوه مجریه، که تشکیل دهنده دومین دایره درونی متحدالمرکز می‌باشند، و سیستم فرعی ریاست جمهوری که درونی‌ترین دایره را تشکیل می‌دهند. در عمل این تمایزات همیشه واضح و صریح نیست، چون رؤسای وزارتخانه‌ها و سازمانهای قوه مجریه، منصوب رئیس‌جمهور، و زیردستان بلافصلشان نیز درونی ترین دایره مشاوران را تشکیل می دهند. از اینروی وزیران مختلف امور خارجه، دفاع، و خزانه داری که در زمان جنگ جهانی دوم در خدمت مملکت بوده اند در عین حال اعضای دایره

درونی و بهمان ترتیب نیز روسای سازمانهای بزرگِ پیچیده ای هستند که در دومین دایره متحدالمرکز قرار دادند. این سازمانها اهمیت زیادی دارند برای آنها که در درونی ترین دایره می باشند. رئیس جمهور و نزدیکترین مشاورانش باید متکی به آنها باشند و به صدها هزار حرفه ای کاریری تا روابط خارجی روزمره آمریکا را سازمان داده و تصمیمات رئیس جمهور و مشاوران ریاست جمهوری را اجرا نمایند. لذا دورنما و عظمت مسئولیتهای سازمانهای عمده در دومین دایره متحدالمرکز نیازمند دقت و وارسی است.

وزارت امور خارجه

وزارت امور خارجه بمثابه "نخستین در میان برابرها" در حکومت امور خارجی، عامل اصلی شاخه اجرائیِ حکومت مسئول اداره روابط خارجی ایالات متحده است. در نیمه سالهای دهه ۱۹۹۰ دارای شبکه ای بیش از ۲۵۰ پست سیاسی و کنسولی در سراسر جهان (عمدتاً سفارتخانه ها و کنسولگریها)، بعلاوه هیاتها یا ماموریتهائی نزد سازمانهای بین المللی است. همراه با داشتن نمایندگی از طریق ماموریتهای مقیم، دامنه فعالیتهای وزارت امور خارجه از مذاکره معاهدات و موافقتنامه های قوه مجریه با سایر کشورها گرفته تا نمایندگی کردن کشور در بیش چهار دو جین سازمانهای بین المللی، از ارائه توصیه های سیاسی گرفته تا اتخاذ اقدامات لازم برای انجام گزینش در خصوص تمامی جنبه های منافع و روابط خارجی آمریکا می‌باشد.

وزارت امور خارجه بر الگوی سلسله مراتب ؛ معمولِ بیشتر سازمانهای بزرگ، سازمان یافته است، با وزیر امور خارجه در رأس یک سری از ادارات و دفاتر دقیقاً مشخص، که نیروی انسانی کار را در داخل وزارتخانه تقسیم می کند. آنطور که در نمودار ۱-۱۱ نشان داده شده، آن تقسیمات از یک طرف منعکس‌کننده جهت‌گیری وزارت خانه نسبت به مناطق جغرافیائی عمده جهان است و از طرف دیگر، ضرورت مواجهه با مشکلات عملکردی را نشان می دهدکه از مرزهای جغرافیائی درمی گذرد مانند برنامه ریزی سیاسی، پژهش و اطلاعات، امور سیاسی – نظامی، همچنین فعالیتهای وابسته به اداره و مدیریت هر سازمان بزرگ. تاکید دولت کلینتون بر موضوعات جهانی مانند حقوق بشر، آوارگان و سایر مسائل جمعیتی، و توسعه پایدار، در توفیق کسب حمایت کنگره برای ایجاد پست جدید معاون وزیر امور خارجه برای امور جهانی تجلی یافت، که تشکیلاتش گستره‌ای ورای وظائف سنتی دیپلماتیک دارد.

نمودار ۱-۱۱ همچنین سه سازمان را بطور نمونه مشخص می نماید که وابسته به وزارت امور خارجه هستند ولی در ورای کنترل فوری آن می باشند:

۱- سازمان کنترل تسلیحات و خلع سلاح (ACDA)، که تحقیق در مورد سیاست کنترل تسلیحات و خلع سلاح را انجام داده و در مذاکرات با سایر کشورها در خصوص آن موضوعات شرکت می کند.

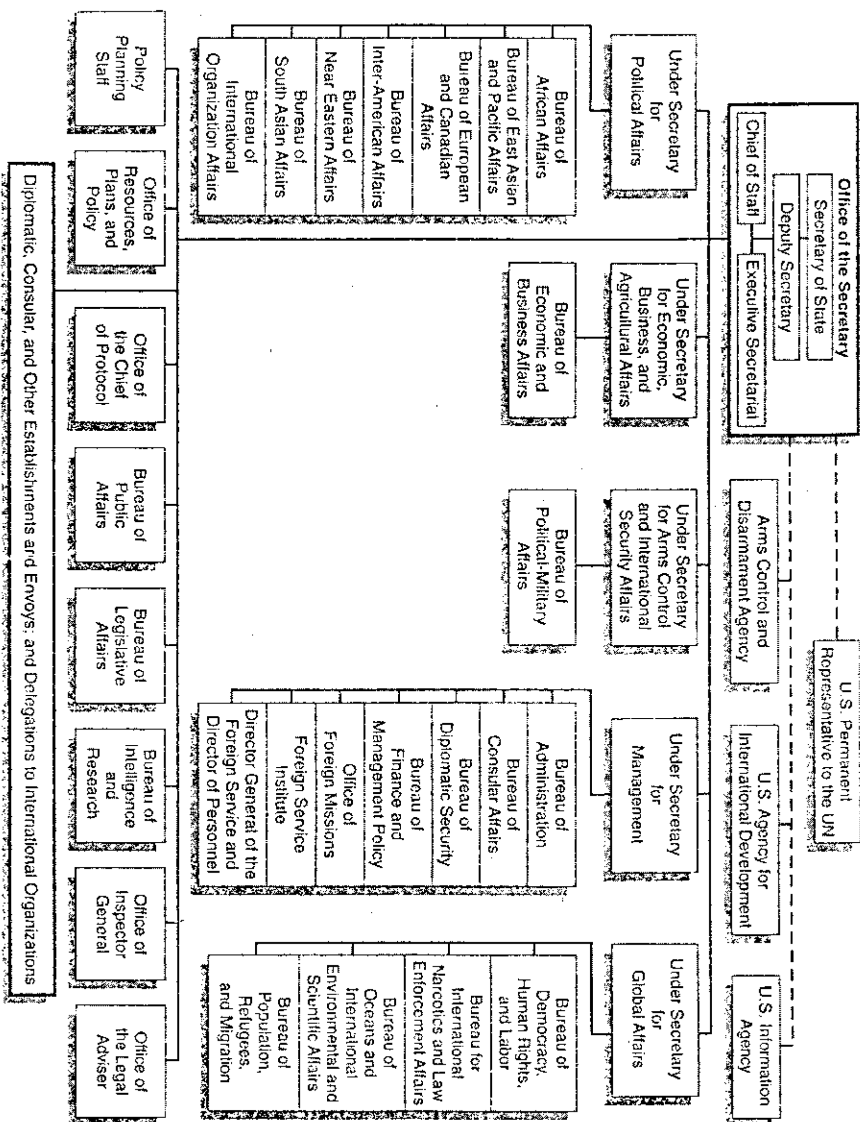
۲- سازمان اطلاعات ایالات متحده (USIA) که مسئول دیپلماسی عمومی کشور است (فعالیتهای فرهنگی و اطلاعاتی جهت مخاطبین خارجی).

۳- سازمان توسعه بین‌المللی (AID)[یک]، که مسئول اداره برنامه های کمک اقتصادی خارجی است (همچنین نگاه کنید به فصل ۵).

در خارج از کشور، کارکنان AID, USIA, ACDA قاعدتاً وابسته به ماموریت مقیم می باشند، معمولاً به یک سفارت بریاست یک سفیر، وزارت امور خارجه مسئولیت اولیه را بر عهده دارد[دو]. بهرحال آینده هر یک از این سازمانها مورد تردید است چون منتقدان هر سه اینها را متهم می کنند که از بقایای ناکارای جنگ سرد گذشته می‌باشند. در پی اقدام دولت بوش، تیم تغییر و تحول کلینتون نابودی ACDA را مورد هدف قرارداد، تنها هنگامی از آن دست برداشت که متقاعد شد سازمان نقش منحصری را دارد که باید در حوزه عدم گسترش سلاحتهای اتمی ایفاء نماید.

بعداً وزیر امور خارجه وارن کریستوفر طرحی را ارائه داد که هر سه این سازمانها در یک وزارت امور خارجه توسعه یافته ادغام گردد، تنها بدین منظور که بعداً معاون رئیس جمهور ال گورمسئول برنامه دولت برای "تجدید سازمان حکومت" با آن مخالفت ورزد.

ولی منتقدان کنگره ای که اینک سناتور جسی هلمز آن را رهبری می کند، که بعداً رئیس کمیته روابط خارجی در پی انتخابات کنگره ۱۹۹۴ سنا گردید، به طرح کریستوفر چسبیدند. بعنوان بخشی از یک کوشش بزرگتر جهت مبادرت به "تجدیدنظر اساسی و انقلابی نهادهای سیاست خارجی آمریکا".



نمودار ۱-۱۱ تشکیلات سازمان وزارت امور خارجه.

منبع: اطلاعیه ۶ وزارت امور خارجه ایالات متحده (مه ۱۹۹۵):۹.

مسئولیت تصمیم گیری در داخل وزارت امور خارجه، از الگوی سلسله مراتب تشکیلات سازمانی پیروی می کند. تصمیمات با اهمیت بسیار زیاد بوسیله وزیر، معاون وزیر، سایر معاونان "در ادارات طـبقه هفتم وزارت امور خارجه در منطقه واشنگتن، دی. سی معروف به فاگی باتم[1] اتخاذ میگردد که مکرراً با کاخ سفید در ارتباط متقابل می باشند. تصمیمات معمولی، که بیشتر بـرای اجرای سیاست مهم است تا تدوین آن در سطوح پایین تر از طبقه هفتم گرفته می شود، بـا مسـئولیتهای محول شده به دفاتر منطقه‌ای" شغلی در سطوح گوناگون سلسله مراتب وزارت امـور خارجـه، مدیـران مسـئول هـر کشـور و "مسئولان میز." هنگامیکه مساله هماهنگ کردن سیاسـت ایـالات متحده نسبت به کشورهای خاصی در خارج باشد، تصمیم در دفتر منطقه ای کـه عمـلاً سـتون فقـرات وزارت امـور خارجه است، اتخاذ می شود. بهرحال در عمل، مسئولیت دفاتـر مـنطقه ای،چـندان نیسـت و بواسـطه دخالت دهها سازمان فدرال دیگر در مدیریت امور خارجـی دقـیقاً محـدود شـده اسـت (وارویـک ۱۹۷۵). کمتر از یک سوم آمریکائیان مستقر در ماموریـتهای ایالات متحده در خارج برای وزارت امور خارجه کار می‌کنند (اسپایر ۱۹۸۸،۳)، که بمعـنای آن است که بسیاری از کارمندان وزارت امور خارجه در خدمت سازمانهای دیگری غیر وزارت خودشان می‌باشند.

سرویس خارجی و خرده فرهنگش

در داخل خود وزارت امور خارجه افرادی که بیشترین اهمیت را دارند، ماموران سرویس خارجی Foreign Sorvice Officer (FSOs) هستند، که (در ۱۹۹۴) قریب ده هزار نفر از بیست و شش هزار کارمند وزارت امور خارجه را تشکیل می دادند (که از اینها تقریباً ده هزار نفر اتباع خارجـی هسـتند کـه در ماموریـتهای مسـتقر در خارج از کشور کار می‌کنند). این هیات نخبه دیپلماتهای حرفه‌ای مهمترین مشاغل را در وزارت امور خارجه دارند (خارج از انتصابات سیاسی کـه توسـط رئـیس جمهـور صـورت مـی‌گـیرد) هـم در داخل و هم در خارج از کشور. لاورنس ایگلـبرگر، معـاون وزیـر امـور خارجه و سپس وزیر امور خارجه طی روزهای پایانی دولت بوش، خودش یک کارمند حرفه‌ای سرویس خارجی بود.

تصـور مـردم از سـرویس خارجـی، تـا حـدی مبتنـی بـر افسانه و بهمان اندازه حقیقت تاریخـی، اینسـت که هیات دیپلماتیک بطور قابل ملاحظه ای متجانس و مرکب از مردان طبقه بـالا از شـمال شـرقی کشور با درجات تحصیلی از کالـج های آوی لیگ Ivy League Colleges مـی‌باشد. هیات ماموران سرویس خارجی درصدد بوده است که درهایش را بر روی افق گسترده

---

[1] Foggy Bottom

تـر جغرافیایی، آموزشی، قومی، و اجتماعی اقتصادی مفتوح نماید. زنان و آمریکائیان افریقایی را تشویق کرد که به آن بپیوندند تا آنچه را که معاون وزارت امور خارجه در امور مدیریت در زمان دولـت ریگـان، مشـکل "جـدی" نامـید تصـحیح شـود. بازتاب این مشکل آن بود که در ۱۹۸۹ مـاموران زن سـرویس خارجـی در دعوائـی علـیه وزارت امور خارجه توفیق یافتند که وزارت را متهم سازند که قائل به تبعیض علیه زنان می‌گردد با استخدام مردان بیشتر در سرویس خارجی و دادن ماموریـتهای شـغلی بهـتر، امتـیاز بندی عملکرد، و پاداش افتخاری به آنها(سه). "معذلک هـنوز، اگـر سـرویس خارجـی دیگر کلوپ مردان از خود راضی نیسـت، ولی بیشتر شبیه کلوپی اسـت تا اینکه مشابه بخشهای دیگر حکومت ایالات متحده باشد" (روبین ۱۹۸۵، همچنین نگاه کنـید بـه هلمـز ۱۹۹۴، مک گلن و سارکیس ۱۹۹۳). اپیتتس[1] ماموران سرویس خارجی را به عـنوان آدمهـای بـی‌خاصـیت و پـر افـاده ای توصـیف مـی‌کند که شلوار راه راه می‌پوشند و در میهمانـیها بیسـکویت تعـارف مـی‌کنند (روبین ۱۹۸۹) این ارزیابیها ترکیب و عملکرد سرویس خارجی را منعکس می‌سازد.

مـتمایز بودن سرویس خارجی بخاطر سیستم پرسنلی‌اش که جدای از سرویس کشوری اسـت کـه اغلـب کارمـندان فدرال به آن تعلق دارند، تشدید می‌گردد. و چون یک گروه ممتاز و نخـبه اسـت، سـایر گـروهها مانند کارمندان سرویس کشوری وزارت خارجه، به موجب تعریف مذکـور، غـیر نخـبه بشـمار مـی رونـد. وضع حقیرتر کارمندان غیر سرویس خارجی و احساس کمـبود سالهاسـت کـه موجـب بـروز مشکلات پرسنلی در داخل وزارت امورخارجه گشته است (واورویـک[2] ۱۹۷۵). از اینروی گزارش وضعیت ۲۰۰۰ با بصیرت و دوراندیشی هشدار داد که "ما بـاید موانعـی را از مـیان بر داریم که این خطر را دارد که فرهنگهای معیوب" ما/ آنها "را بوجود آورد خـواه سـرویس خارجـی وسـرویس کشـوری، زنـان و مـردان باشد، خواه ماموران مجرد و زوجهای متأهل" (وزارت امور خارجه ایالات متحده ۱۹۹۲).

سـرویس خارجـی یـک خـرده فرهـنگ مـتمایزی را پذیرفته است که احترام به سنت، سـابقه، و پـیروی را بالاتـر از هر چیزی ترویج می کند. یک مشخصه این خرده فرهنگ مقاومت اسـت در برابـر افکاری که از بیرون باشد. آنطور که مأموری نوشت، "مأمور سرویس خارجی باور داردکـه وجودش خلقتی مرموز است که سایرین نمی توانند امیدوار به درک آن باشند. ما بدقت و بـا وقـار گـوش مـی دهـیم ولـی بـندرت نظـرات را تغییر می‌دهیم" (*دیپلماسی برای سالهای ۱۹۷۰، ۷۰*). خصوصـیت دیگـر حجـب در مشخص کردن صلاحیت وزارت امور خارجه در داخل

---

[1] Epithets

[2] Warwick

حکومت امور خارجه است، که قابل قبول خواهد بود اگر سایر سازمانها غیر متجاوز باشند – ولی آنها چنین نیستند. بهرحال مضحک اینکه قواعد و هنجارهای خرده فرهنگ سرویس خارجی علیه نقش قوی تر وزارت امورخارجه در داخل حکومت امور خارجه عمل می‌کند. بخصوص سه باوری که عمومیت بیشتری دارد حائز اهمیت می‌باشند:

۱- تنها تجربهٔ مرتبط با فعالیتهای وزارت امور خارجه تجربه حاصله در سرویس خارجی است.

۲- جنبه های واقعا مهم امور خارجی ایالات متحده جنبه های سنتی و سیاسی می باشند – مذاکره – نمایندگی، و گزارش کردن. آنطور که یک مامور سرویس خارجی خاطر نشان ساخت: "مهم نیست که آیا یک مامور دون پایه امیدوار به تصدی پستی هست یا خیر، یک مامور سرویس خارجی گروه یک که خواستار وارد شدن به سرویس خارجی ارشدان است، یا اینکه می‌خواهد سفیر یا مدیر کل"شود باید بداند که "کیفیات شایستگی مورد قضاوت برای آن پست گزارش کردن، تحلیل، و حسن تدبیر است" (بوشنل ۱۹۸۹).

۳- عملیات خارج از کشور از نوعی که توسط **SIA,USIA,AID** و وزارت دفاع انجام می‌گیرد نسبت به وظیفه اصلی سیاست خارجی حاشیه ای و پیرامونی هستند (اسکات ۱۹۶۹، همچنین نگاه کنید یه کلارک ۱۹۸۹).

این باورها و هنجارهای خرده فرهنگ ممکن است نیازهای کوتاه مدت سرویس سیاسی و افراد داخل در آن را برآورده سازد، ولی ضرورتاً نیازهای دراز مدت وزارت امور خارجه یا احتیاجات سیاست خارجی آمریکا را تامین نخواهد کرد (اسکات ۱۹۷۰).قابل توجه اینست که مطالعه و تحقیق اخیری که توسط خود وزارت صورت گرفت نه تنها کلمه "**parochial**" بلوکی را برای توصیف وزارت امور خارجه بکار برد بلکه همچنین تاکید داشت که "زمان آنست که طرز تفکر جدیدی بوجود آید... ما باید فرهنگی که اغلب احتیاط را می پروراند و خلاقیت حیاتی برای تغییر را محدود می‌سازد، تغییر دهیم" (وزارت امور خارجه ایالات متحده ۱۹۹۲).

در درون خرده فرهنگِ سرویس خارجی، فشارها برای پرهیز از به تلاطم در آوردن قایق اعمال می‌شود: برای اجتناب از ابراز نظرات جنجال برانگیز که ممکن است تهدیدی نسبت به خردمندی نظرات مقامات بالاتر تلقی گردد و اجتناب از ظاهر و رفتاری که خارج از قواعد و هنجارهای گروه است. آن فشارها تا حدی بخاطر نوع ماموریت و وظائف مامور عادیِ سرویس خارجی است. مأمور سرویس خارجی بعنوان یک همه چیز دان نگریسته می‌شود تا یک متخصص، الگوی شغلی مأمور سرویس خارجی معمولا شامل دو یا سه سال سفر ماموریتی است

هـم در واشـنگتن و هـم در خـارج در مشاغل گوناگون عملیاتی و موظف (نگاه کنید به ملبورن ۱۹۹۲). درخشش ستاره شخص برای انتصاب به ماموریتی در بخش امور سیاسی پاریس بجای اینکه بـه بخـش امـور بودجـه در اواگادوگو[1] منصوب گردد تا حدود زیاد بستگی به ارزیابی فرد توسط روسایش دارد.

طبیعـت شـدیدا رقابت آمیز سرویس خارجی از لحاظ تاریخی نیز بخاطر سیستم ترفیع "بـالا – یـا – بـیرون، تشـدید شده است" که بنابرآن یک مامور سرویس خارجی باید طی مدت معینی از مقام کنونیش بالاتر برود یا اینکه "برای بیرون رفتن و اخراج مشخص شود".

ایـن اصـل، همـراه بـا اهمیت استثنائی درجه بندی کارآیی، آنطورکه یک مطالعه انجام یافـته توسـط وزارت، وصـف میکـند موجـب جمودخلاقیت، دلسردی از قبول ریسک گردیده و اطاعت را تشویق می‌کند (*دیپلماسی برای سالهای* ۱۹۷۰).

طـی سـالها بسـیاری از تحـولات هـم در درون و هـم در بیرون سرویس خارجی، هیات دیپلماتـیک حرفه‌ای را آشفته ساخته و سبب گردیده که علاقه خودش را به احتیاط و محافظه کاری تقویت نماید. برجسته ترین این تحولات اثرات مک کارتیسم بودند.

"مـن فهرسـتی از ۲۰۵ نفـر را در دسـت دارم کـه نـزد وزیـر امور خارجه شناخته شده هسـتند که عضو حزب کمونیست می‌باشند و معذلک، هنوز در وزارت امور خارجه کار می‌کنند و سیاست خارجی ما را تعیین می نمایند."

بـا آن کلمات که در زمسـتان ۱۹۵۰ گفته شد، سناتور جوزف مک کارتی دست به حمله ای همـه جانبه علیه مظنونان به –"عدم وفاداری" در سرویس خارجی زد – که هرگزثابت نشد. نـوک حملـه متوجه آنهانی گردید که متهم به مسئولیت "از دست دادن" چین به کمونیسم در ۱۹۴۹ بودند. نهایتا تمامی هیات ماموران سرویس خارجی متحمل رنج حقارت آمیز بازپرسیهای امنیتـی شـدند کـه در شـرایط ملتهب ضدیت با کمونیسم بوجود آمد. ترومن با توسل به برنامه وفـاداری، تسـلیم شـدن به مک کارتیسم را منعکس ساخت، و متاسفانه برای کسانی که درگیر بودنـد، کابوس نابودی سابقه شغلی و ضربه روحی گیج‌کننده برای تقریبا دو سال بعد از انتخاب آیزنهاور وزارت امور خارجه را کماکان فلج ساخت.

تاثیر مک کارتیسم بر وزارت امور خارجه دراز مدت و نابود کننده بود:

> مـأموران مسـتعد و باهوش استعفا دادند یا از سرویس بیرون رانده شدند. گزارش های مربوط به محل ماموریت از این پس در پوشش مطبوع و بازبانی انعطاف پذیر تهیه شد. معدودی جـرات آن را داشـتند کـه کشـورهای کمونیسـت را در فهرست ترجیح شغلی خود بنویسند، در

---

[1] Ouagadougou

> حالیکه تخصص داشتن در آسیای جنوبشرقی بصورت امری بی فایده درآمده بود. شایعات و در گوشی صحبت کردنها در راهروهای وزارت امورخارجه رایج شد، و این امر بادیدارهای ناگهانی دستیاران مک کارتی تشدید می گردید. فضائلی که مورد تلقین قرار گرفت عبارت بودند از احتیاط، سر براه بودن، حزم، وملاحظه. (وارویک ۲۰، ۱۹۷۰)

مراقبت خارق العاده امنیتی و یک سیستم دقیق تایید صلاحیت نتیجه آن جریان بود. این دومی بخصوص چگونگی وآئین کار فعالیت وزارت امور خارجه را تبدیل به پیچیده ترین در میان تمامی سازمانهای فدرال کرده است.."تایید کردن" و "هماهنگ کردن" با سایر اداراتی که نسبتاً در داخل وزارتخانه قرار دارد و سایر سازمانها ضروری است قبل از اینکه موضوعی بتواند وارد سلسله مراتب فرماندهی بشود. نتیجه این امر "یک شیوه، بسیار محتاطانه انجام کار" بود.

این امر منعکس‌کننده آرزوی نهادینه شده ای است برای توزیع و پخش مسئولیت میان ادارات مختلف و همکاران تا اینکه خود شخص قبول مسئولیت نماید (کمپبل ۱۹۷۱ همچنین نگاه کنید به وزارت امور خارجه ایالات متحده ۱۹۹۲).

بلافاصله، با بیرون راندن آنهائی که تخصص آسیایی داشتند از هیات دیپلماتیک یا انتقالشان به حوزه های دیگری در داخل وزارت امور خارجه، ایالات متحده خودش را با نهایت تاسف نامهیا دید جهت مقابله با نیروهایی که نشانه عزم مردم ویتنام به تداوم جنگ با ایالات متحده، – در صورت لزوم تا یکصدسال – علیرغم تفوق فوق العاده تکنولوژیک آمریکا بودند (مک نامارا ۱۹۹۵، تامسون ۱۹۷۲، ۱۹۹۴). مک کارتیسم بطورموثری یک نسل از سیاست گذاران با تخصص در مورد آسیا. شامل چین و همچنین ویتنام را درست در همان زمانی که آنان مورد نیاز بودند از دست داد.

با اینکه اثرات مک کارتیسم در تاریخ جای خواهد گرفت، هیات حرفه ای دیپلماتیک کماکان می رود که بخاطر مشکلات ساختاری مقید و در محظور بماند. یکی از چنین مشکلاتی تورم در سطح بالای کارمندان ارشد سرویس خارجی است (که از میان آنها جهت مطلوبترین پست‌ها شامل سفارت انتخاب می‌شوند)،که با ارتقا، هر چه بیشتر کارمندان با سابقه به مقام ارشدیت به جای اینکه بتوان آنها را در پست های مناسبی قرار داد تشدید می گردد (اسپایزر ۱۹۸۵). دومین مشکل، مستقیماً مربوط به اولی است، و آن افزایش تعداد انتصابات سیاسی در مشاغل بالای وزارت از خارج از کادر سرویس خارجی است(چهار). این امر باعث افزایش حضور "زیادی ارشدها" و کاهش فرصتهای موجود برای ماموران کاریری در مطلوبترین زمان سابقه خدمتشان شده است، زمانی که توانائیشان برای مشارکت مؤثر و مفید در بالاترین حد است.

رؤسای‌جمهور تا مدتها انتصابات سفرا را جهت پاداش حامیان سیاسی‌شان مورد استفاده قرار داده‌اند، ولی شدت تکرار تعیین انتصابات سیاسی نیز منعکس کننده عدم اعتماد عمیق

آنـان نسـبت بـه "کاریـری‌ها" می‌باشد. "سیاستمداران، اغلب باور دارند که "کاریری ها" نه فقط نسـت بـه سیاستهایشـان وفـادار نیستند بلکه همچنین بطور فعالانه ای درصدد تخریب آن می باشـند. چنین سو، ظنی تا حدی ناشی میگردد از خرده فرهنگ بوروکراتیک وزارت امور خارجه و از ایـن اسـتلزام کارمندان سیاسی که از سیاست، هر چه میخواهد باشد، بنحوی عینی و بدون جهـت گـیری حزبـی طرفداری می کنند. "زیرا آنها نظرات حکومت ایالات متحده را عرضه می دارنـد تـا نظـرات خودشان را"، باری روبین (۱۹۸۵) متذکر می‌گردد، "ماموران سرویس خارجی ظاهـراً باید وسیله ارتباط باشند، بدون دخالت دادن نظرات شخصی. بسیاری از آنان آموخته اند کـه تاثیر مطلوبی بگذارند و باورهای خودشان را سانسور می کنند. یک وضع مطلوب اینست که تصـوری از دانـش زیـاد را ایجاد نمود در حالیکه محتوای اندکی را ظاهر ساخت." چنین وضعی یعنی فقدان مشهود اعتقاد سازگار با نظر کسانی است که با رای مردم در مقامی قرار گرفته اند، چـه بـرای آنهـا وفـاداری حزبـی و برخـی اوقـات خلوص ایدئولوژیک معیارهائی مهم می‌باشند. بهـرحال اغلـب، درخواسـتهای منصـوب شـدگان سیاسی از کسانی که انتظار می‌رود خدمتشان نمایند، متضاد می‌باشد.

> آنها می خواهند که کارکنان کاریری فاقد بستگی باشد، ولی آنها را متهم می کنند که بـی تفـاوت هستند، آنها خواهان دیسیپلین هستند، ولی می توانند این را بعنوان فقدان خلاقیت و تخـیل برچسب بزنند، آنها خواستار داوری بر اساس تجربه هستند، ولی می توانند این را منفی گرایـی بخوانـند. یـک مـامور سـرویس خارجی شکوه می کند که رؤسای جمهور و مشاورانشان احتـیاج بـه سپر بلا دارند. آنها نمی توانند خودِ دولت را سرزنش نمایند لذا آنها وزیر امور خارجه را مـورد نکوهـش قـرار مـی دهـند و اگر نتوانند وزیر امور خارجه را نکوهش کنند آنها کارکنان وزارت را مورد انتقاد قرار می‌دهند. (روبین ۱۹۸۵، ۲۴۲)

وزارت امور خارجه در حکومت امور خارجی

خـرده فرهـنگ وزارت امـور خارجـه همـراه با عواملی که نسبت به سازمان خارجی می باشـند حائـز اهمیـت اسـت در توضـیح ایـنکه چـرا یک وزارتخانه که از لحاظ نظری در کانون حکومـت امور خارجی قرار دارد در حقیقت نامهیای ایفای نقش رهبری است: "هنجارهای خرده فرهـنگ مؤیـد آنست که آنها وظیفه خود را بخوبی انجام می دهند و بیهوده است که در انتظار سیاسـتی شجاعانه و نوآورانه بود" (اسکات ۱۹۶۹). اولیور نورث، عامل اصلی شورای امنیت ملی در افتضاح ایران – کنترا، بنحوی قاطعانه به وزارت امور خارجه اسم رمز "جبون" را داد.

دو عـامل دیگـر توانائـی وزارت امور خارجه در اعمال رهبری را در حکومت بزرگتر امور خارجـی، محـدود می‌سازد. یکی اینست که وزیران امور خارجه غالباً انتخاب می شوند – برخی اوقـات بنحوی تصادفی – تا خودشان را بعداً از وزارت کنار بکشند بجای اینکه دخالت آگاهانه‌تر

آن را در روند سیاسی شدیداً مورد توجه قرار دهند. عامل دیگر اینست که این وزارت یک کوتوله بوروکراتیک در میان غول‌ها است.

وزیران امور خارجه و وزارت امور خارجه

نقش وزیر را بررسی کنیم. جان فاستردالس بعنوان یکی از با نفوذترین وزیران امور خارجه در قرن بیستم محسوب می شود، ولی وی کاری نکرد تا به وزارت را این توانائی را ببخشد که قابلیت رهبری را بدست آورد. گفته می شود که دالس به رئیس جمهور آیزنهاور گفت که وی شغل وزارت را می پذیرد فقط در صورتیکه وی عهده دار تصدی مدیریت وزارتخانه و سرویس خارجی نباشد. دین راسک وزیری کمتر دراماتیک بود و حداقل برای مدت زمانی، نسبت به دالس کمتر در برابر نظرها بود ولی کاریر شغلی اش خدمت به دو رئیس جمهور (کندی و جانسون) را در برمی‌گرفت و از اینروی می شد انتظار داشت تا اثری در وزارتخانه بگذارد. در عوض، فشار زمان، شخصیت خود راسک و مشغولیتش با ویتنام مانع از استفاده موثر از تخصص و مهارت وزارتخانه شد (*دیپلماسی برای سالهای ۷۰*، ۱۹۷۰).

کسانی که در پی دالس و راسک آمدند – شامل کیسینجر، ونس، ماسکی، هیگ، شولتز، بیکر، و کریستوفر کار زیادی نکردند تا پلی بین مقامات عالی و کاریریها بسازند بنحوی که گروه اخیر را بطور موثرتری در سیاست گذاری دخالت دهند. کیسینجر وقیکه کاخ سفید را ترک نمود بسیاری از کارکنان شورای امنیت ملی را با خودش به فاگی باتم برد، ولی یک از شاخصه های خدمتش این بود که مدت زمان بیشتری را در خارج از شهر صرف کرد. ونس ظاهراً در وزارت امور خارجه محبوبتر بود "تا حدودی به سبب خاطرات ناگوار سلفش – داستانهای بد رفتاری کیسینجر با ماموران سرویس خارجی و غیظ های همراه با پرتاب زیر سیگاری" (روبین ۱۹۸۵). ولی نهایتاً ونس، در جنگ بوروکراتیک با کاخ سفید گرفتار گردید که عاقبت بازنده شد. الکساندر هیگ، نخستین وزیر امور خارجه ریگان، نیز وقتی دریافت که خارج از حلقه جادوئی مشاوران کاخ سفید است از دولتی استعفا داد که از جهتی بخاطر خصومتش با کارمندان سیاسی معروف بود. اگر استثنائی وجود داشته باشد، آنهم جورج شولتز، جانشین هیگ است، که صرف بر سرکار بودنش تا پایان دوره ریگان حاکی از آن است که وی بهتر قادر بود تا خواسته های متضاد سازمان و مشاور رئیس جمهور را برآورده سازد. حتی شولتز خودش را مورد حمله ریگانی‌های راست دید که برکناری او را بدون دلیل می‌خواستند بدین بهانه که او زندانی تشکیلات "لیبرال" سرویس خارجی وزارت امور خارجه شده است – و از اینروی نسبت به ترجیحات سیاسی رئیس جمهور علاقه و اشتیاق کافی نشان نمی‌دهد. (قابل اهمیت اینکه،

شولتز یکی از منتقدان شدید ابتکار کاخ سفید دولت ریگان در قبال ایران بود که منجر به ماجرای ایران – کنترا گردید که بطور جدی ریاست جمهوری ریگان را صدمه زد.)

جیمز ا. بیکر جانشین شولتز به شیوه ای برعکس، شکافی که وزیر امور خارجه را از کارمندان سیاسی حرفه‌ای وزارت جدا می ساخت بازتر کرد. در حالیکه شولتز "درخشان ترین ستارگان سیاسی سرویس خارجی را بعنوان هسته اصلی تیم سیاست گذاریش مورد استفاده قرار می‌داد،" شیوه بیکر این بود که فاصله خود را با آنها حفظ کند. "بسیاری از کارمندان سرویس خارجی [شکایت داشتند] که بیکر و یاران درونیش... سوئیت اجرائی طبقه هفتم را تبدیل به قلعه ای غیر قابل دسترسی کرده‌اند جائیکه حتی ارشدترین دیپلماتهای حرفه ای [احساس می‌کردند] مورد بی‌توجهی و عدم استقبال می باشند" (کوشکو ۱۹۸۹). یکی از دیپلماتهای ارشد گلایه کرد که: "او یک شورای امنیت ملی کوچک را اداره می‌کند، نه یک وزارت خارجه را،" "ما هنگامی از سیاستمان مطلع میشویم که آن را در روزنامه‌ها می خوانیم."

وارن کریستوفر خیلی بهتر از بیکر عمل نکرد. اگرچه وی برخی ایام بعنوان سخنگوی برجسته سیاست خارجی کلینتون رفتار می‌کرد، کاخ سفید بطور کلی اقدام و نمایش عمومی او را بخصوص پیرامون مسائل دشواری مانند بسنی غیر موثر محسوب می‌داشت. در واقع، تمایل کاخ سفید که مذاکرات در کره شمالی و هائیتی را به رئیس جمهور سابق جیمی کارتر واگذار نماید منعکس کننده ناخرسندی عمیق‌تری نسبت به کریستوفر و مشاوران برجسته‌اش در وزارت امور خارجه می‌باشد. از سوی دیگر با آنکه مأموران سرویس خارجی کریستوفر و دور و بریهایش را «بچه‌های خوبی» می‌دانستند، آنها هیچ تمجید و تحسینی را از ماموران سرویس خارجی چه در سطح ارشدها و چه در سطح میانی دریافت نداشتند، که صادقانه تلاش می‌کردند تا کار خوبی انجام دهند ولی بواقع بلاتاثیر بود. انتقادی که علیه تیم کلینتون وارد آوردند [که شامل اعضای کارکنان کاخ سفید و همچنین کریستوفر می شد] آن بود که سیاستهای کاخ سفید بکرات آنقدر نامشخص یا در معرض تغییرات ناگهانی است که کلاً... در داخل بوروکراسی بعنوان سیاستهای "آشفته" شناخته می‌شدند. و در مواردی که سیاست مشخص بود، غالباً شبه انزواگرایانه و بدور از فعال گرایی و رهبری بود "(گوشکو[1] ۱۹۹۴). بسیاری از ماموران سرویس خارجی حتی در اعتراضات پر سرو صدائی بر سر سیاست ایالات متحده در بالکان استعفا کردند، و دیگران ابراز نگرانی و عدم اطمینان کردند درباره کنار گذاشتن پیوند بین سیاستهای حقوق بشر چین و اعطای امتیاز تجاری دولت کامله الوداد توسط آمریکا (که آنها از همان آغاز مخالفت آن بودند). از اینروی شکاف بین دیپلماتهای حرفه‌ای و

[1] Goshko

منصوبان سیاسی در وزارت امور خارجه ادامه یافت"که بر ناتوانی وزارت جهت ایفای نقش موثرتر رهبری در حکومت امور خارجی تأثیر گذاشت.

بدون قدرت بوروکراتیک

دومین دلیل مهم برای ناتوانی وزارت امور خارجه در اعمال رهبری بیشتر، فقدان نسبی منابع و قدرت بوروکراتیک در محیط شدیداً سیاسی واشنگتن است. هماتطور که یکی از ماموران سرویس خارجی بیش از دو دهه قبل خاطر نشان ساخت وزیر امور خارجه "ارشدترین اعضای کابینه است، و موظف (در تئوری) به ایجاد هماهنگی در همه فعالیتهای سیاست خارجی است، (ولی) وی بر یک سازمان کوچک بوروکراتیک ریاست می کند" (پرینگل[1] ۱۹۷۸-۱۹۷۷).

از آن زمان چیزی تغییر نیافته است. بودجه پیشنهادی وزارت امور خارجه برای سال ۱۹۹۶ رقم ۵/۶ بیلیون دلار بود در مقایسه با ۲۵۷ بیلیون دلار برای وزارت دفاع. حتی با افزون مخارج USIA, ACDA, AID "جمع کل بودجه امور بین المللی حکومت فدرال کمتر از ۱/۵ درصد تمامی مخارج فدرال را تشکیل می دهد. در همین حال" مخارج هر وزارت خانه دیگری در شاخه اجرائی بیش از هزینه های وزارت امور خارجه است - کوتوله ای در میان غولها.

در توصیفی توسط سه ناظر نزدیک، تمرکز سیاست گذاری خارجی در کاخ سفید "بعنوان پیروزی سیاست و ایدئولوژی بر سیاست خارجی" آمده است (دستلر، گلب، ولیک ۱۹۸۴) - که طبعاً بخاطر فقدان رهبری وزارت امور خارجه افزایش می یابد. بهرحال شگفت اینکه، تمرکز گرایی ظرفیت آن را جهت رهبری بیشتر کاهش می دهد، چون نوعاً به "کنار گذاشته شدن بوروکراسی از بیشتر کارهای جدی سیاست خارجی ریاست جمهوری" منجر می‌گردد (دستلر، گلب، ولیک ۱۹۸۴). و هر دوی این شرایط بی توجهی وزارت امور خارجه را نسبت به نیازهای ریاست جمهوری، بخصوص عدم حساسیت نسبی اش به ملاحظات سیاسی داخلی را منعکس می‌نماید. "زمانی که یک رئیس جمهور به این باور می‌رسد که فاگی پاتم همساز با سیاست نیست، آنها محکومند که مورد غفلت قرار گیرند" (گلب ۱۹۸۳).

دلیل این امر تا حدی بخاطر این باور است که وزارت امور خارجه فاقد حساسیت نسبت به نیازهای سیاسی رئیس جمهور می باشد و اینکه وزارت خانه ضرورتاً منافع سایر کشورها را که "موکلش" هستند در شوراهای حکومت عرضه می دارد. "از دید کاخ سفید، کوشش برای رفع نگرانیهای بر حق سایر کشورها غالباًبه این صورت نگریسته می‌شود که آن منافع به هزینه

---

[1] Pringle

منافع آمریکا صورت می‌گیرد" و به این مصالحه کنندگان چنین نگریسته می‌شود که به اندازه کافی قاطع نبوده‌اند. رؤسای جمهور معمولاً صبور، حوصله زیادی برای اینگونه مشورتها ندارند، و درمی‌یابند که نمی‌توانند علاقه و میل شدید وزارت را تغییر دهند، و بزودی از گوش دادن به آنها خودداری می ورزند " (گلب ۱۹۸۳، همچنین نگاه کنید به کلارک ۱۹۸۹). وارن کریستوفر نشان داد که نسبت به این انتقادات خیلی حساس است، چون ظاهراً او بکرات گفته است که مهمترین "میز" در وزارت امور خارجه "میز آمریکا" می‌باشد. این دیدگاه بخوبی موافق و سازگار بود با تاکیدی که کاخ سفید کلینتون بر مسائل اقتصادی داشت، که اغلب مسائل سیاسی داخلی و خارجی را بهم مرتبط می‌ساخت. علیرغم بیان اهمیت "میز آمریکا"، بهرحال، وزارت امور خارجه دریافت که سایر سازمانها، قابل ذکرتر از سایرین نماینده تجاری ایالات متحده و وزارتخانه‌های خزانه داری و بازرگانی، هنوز نقش مهمی را در شکل‌گیری سیاست اقتصادی خارجی ایفا می‌کنند.

عزم کاخ سفید در به اختیار گرفتن سیاست گذاری خارجی تا حدودی ناشی از این برداشت بود که وزارت امور خارجه فاقد واکنش لازم است. "در درون وزارت امور خارجه احساس گسترده‌ای" وجود دارد، جان کنت گالبرایت (a ۱۹۶۹) به رئیس جمهور کندی شکایت کرد، "که خداوند امر کرده است که بعضی افراد سیاست خارجی را بدون دخالت نامربوط از سوی روسای جمهور و سیاستمداران تدوین نمایند." گلایه‌های خاص تر ریاست جمهوری آنست که وزارت امور خارجه کارستادی بدی تهیه می‌کند. در ابراز واکنش کند است، در مقابل تغییر مقاوم است، بی‌علاقه نسبت به انجام دستورات است، و ناتوان از اینکه تشکیلات خودش را انتظام بخشد. اگرچه در برخی موارد این شکایات حاصلی است از سیاست درونی وزارت امور خارجه، همچنین نمایانگر اینست که این وزارت همانند سایر سازمانهای بزرگ حکومت، اغلب وظائف و برنامه‌های خودش را جلوتر از ملاحظات وسیعتر سیاسی قرار می‌دهد. لذا، علاقه مفرط خودش را در جهت حمیت قسمتی " ناحیه‌گرائی "می‌پذیرد، در مطالعه‌ای که اخیراً از سوی خود وزارت امور خارجه انجام گرفت، آمده است که "جای شگفتی نیست که رهبری عالی در کاخ سفید و در این وزارت، طی سالیان متمایل به ایجاد مکانیسم‌های جداگانه و کوچکتر جهت حل موضوعات اصلی دستور کار سیاست خارجی بوده‌اند – که [وزارت امور خارجه] را بیشتر و بیشتر به حاشیه راندند" (وزارت امور خارجه ایالات متحده ۱۹۹۲).

وزارت دفاع

وزیر دفاع، همراه با وزیر امور خارجه و رئیس ستاد مشترک، سنگینترین مسئولیت را

جهت ارائه مشورت به رئیس جمهور در سیاست امنیت ملی بعهده دارند. بهرحال برعکس وزارت امور خارجه، وزارت دفاع سازمانی بهم پیچیده است که در بافت زندگی اجتماعی. سیاسی و اقتصادی آمریکائی حضور دارد که توصیه های وزیر در خصوص امنیت ملی تاثیر زیادی نه فقط بر محیط خارجی بلکه بهمان اندازه بر محیط داخلی دارد. علاوه بر آن، هر یک از شاخه های قوای مسلح – نیروی زمینی، دریایی، نیروی هوائی، و تفنگداران دریائی – متحدان مهم و بانفوذی در صنعت خصوصی و در کنگره، بویژه در کمیته های نیروهای مسلح را ایجاد کرده اند. مثلث آهنین که مقاطعه کاران دفاعی، بوروکراتهای دفاعی، و کنگره – اجزای مرکبه اصلی در "مجموعه نظامی – صنعتی" – را بهم پیوند می دهد، نیروهای نظامی را قادر می سازد که برای سیاستها و برنامه هائی (مثلاً سیستمهای تسلیحاتی،) که برخی مواقع در تعارض با خواسته‌های رهبری غیر نظامی است تلاش و مبارزه نمایند. آنهائی که مثلث آهنین را تشکیل می‌دهند – که از جهت اطلاعات، دسترسی، نفوذ، و پول کامیاب هستند – گاهی اوقات رقابتهای دیرین میان شعب نیروهای مسلح را تشدید ساخته و تاثیر می گذارند بر اینکه تشکیلات دفاعی بعنوان بازیگری منقسم تا یک بازیگر واحد جلوه کند. (نگاه کنید همچنین به فصل ۱۳). با وجود این، در چهارچوب بزرگتر سیاست‌گذاری، توانائی تشکیلات نظامی که روی حمایت بخشهای با نفوذ تجارت و حکومت حساب می‌کنند، اهمیت مستمرش در سیاست گذاری خارجی را موجب می‌شود. کنترل ارتش توسط غیرنظامیان اصلی است که به اندازه خود جمهوری قدمت دارد و بطور کامل در فرهنگ سیاسی لیبرال کشور بهم بافته شده است (هانتینگتون ۱۹۵۷). پیش از جنگ جهانی دوم این امر موضوعی حساس و مهم نبود، چون تشکیلات نظامی زمان صلح بطور نسبی کوچک بود، ولی از زمان جنگ جهانی دوم رابطه بین کشوریها (غیر نظامیان)، چه منتخب و چه منصوب، و نظامیان حرفه ای مساله ای مورد توجه بوده است. قانون امنیت ملی ۱۹۷۴، که شالوده وزارت دفاع را گذاشت، در پی یک "تشکیلات امنیت ملی" بود که توازنی بین عناصر نظامی و کشوری ایجاد نماید. چهار سرویس نظامی در وزارت خانه واحدی گرد هم آورده شدند بریاست یک مقام کشوری، وزیر دفاع، اما در عمل نیروها خودمختاری قابل ملاحظه ای را حفظ کرده‌اند. کوششهائی جهت اصلاح و بهبود وزارت دفاع از آن زمان ببعد بعمل آمده است، مانند قانون تجدید سازمان دفاعی ۱۹۵۸، که سعی بر افزایش کنترل کشوریها را داشته با تقویت اختیارات وزیر بر وزارت دفاعِ در حال گسترش. بهرحال تازه ترین اصلاح، قانون تجدید سازمان دفاعی ۱۹۸۶ – حداقل از دید برخی منتقدان، حقیقا اختیارات مقام کشوری را کاسته است، آنطور که ما با تفصیل بیشتر در زیر خواهیم دید – نمودار ۲-۱۱ ساختار تشکیلاتی وزارت دفاع را ترسیم می نماید. که عموما نزد مردم بعنوان

"پنتاگون" معروف است بخاطر شکل پنج ضلعی مقر آن در آرلینگتن، ویرجینیا. در واقعیت امر، این وزارت بسیار پیچیده تر از آنست که نمودار قادر به بیان آن باشد (و "پنتاگون" خیلی بزرگتر از اینست که در آن ساختمان جا بگیرد)، ولی این نمودار توجه را معطوف می‌دارد به رابطه رسمی بین وزیر دفاع، ادارات نظامی، که هر کدام توسط یک کشوری ریاست می شود، و نیروهای نظامی تشکیل دهنده آن، و ستاد مشترک نیروها، که، بخاطر شخص رئیس آن، اینک هویتی جداگانه خود نیروهای مسلح دارد.

وزیر دفاع و دفتر وزیر دفاع

وزیر دفاع مشاور اصلی رئیس‌جمهور در مسائل دفاعی، شامل اموری مانند اندازه و ساختار نیروها و تامین تسلیحات است. وزیر در اجرای مسئولیتهایش از معاضدت دفتر وزیر دفاع، متشکل از معاونان وزیر، دستیاران وزیر مسئول برای مسائل دقیقتر، مانند تدارکات و تکنولوژی، پرسنل و آمادگی، و فرماندهی، کنترل، ارتباطات، و اطلاعات و ضد اطلاعات برخوردار می‌باشد.

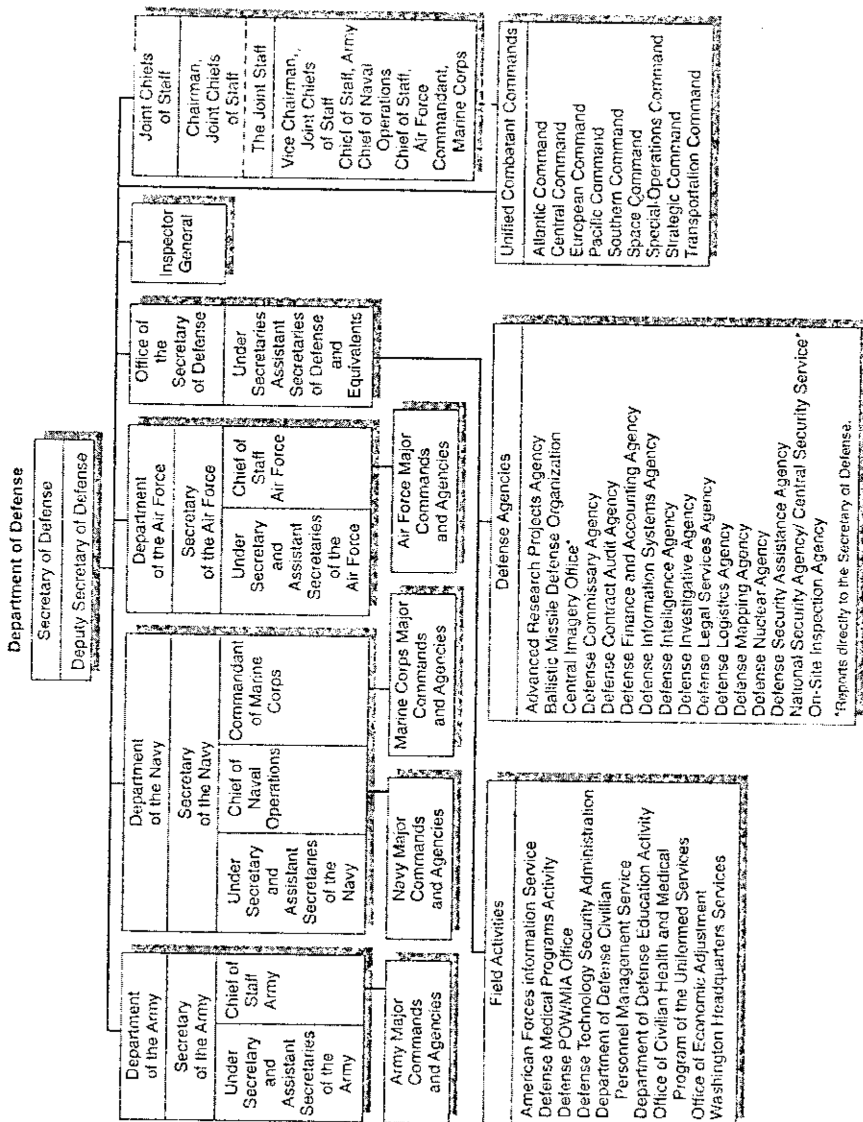
"تاسیس سیاسی[1]"

جنبه دفاعی / نظامی مسائل سیاسی که هم با کاخ سفید و هم با وزارت امور خارجه تقابل دارد نیز مشغله ذهنی وزیر و دفتر وزیر دفاع را تشکیل می دهد. از لحاظ تاریخی این واحدها در میان با نفوذترین در وزارت خانه هستند. در سالهای ۱۹۶۰ "برای مثال" اداره امور امنیتی بین المللی (ISA[2]) بعنوان صدای با نفوذ وزارت دفاع در حکومت امور خارجه بود.

---

[1] Policy Shop

[2] International Security Affairs



نمودار۲-۱۱ نمای تشکیلاتی وزارت دفاع

منبع: دستور العمل حکومت ایا لات متحده "۱۹۹۵-۱۹۹۴ (واشنگتن دی. سی: اداره چاپ دولتی" ۱۹۹۳). ص.۱۸۱

توانایی رابرت مک نامارا وزیر دفاع در استقرار میزان بی سابقه ای از کنترل کشوری‌ها

بـر مجموعه روبه گسترش نظامی قابل ذکر است با در نظر گرفتن این حقیقت که ویتنام مشکل اصلی سیاست خارجی آن عصر همچنین یک مشکل دشوار نظامی بود. سیاست بوروکراتیک نیز اهمیـت داشـت "از اینروی نفوذ **ISA** ثابت کرد (حداقل از دید بعضی) که وزنه متقابلی در برابر رخـوت نظامـی حـرفه‌ای" بخصـوص ستاد مشترک ارتش باشد (ذیلا شرح می‌گردد). پل نیتزه[1] "کـه دخالـتش در تشـکیلات امنیـت ملـی بـه مدت پنج دهه استمرار داشت" **ISA**/ را با ستاد مشـترک در ایـام کـندی مقایسـه کرد: گاهی اوقات برای آنها (ستاد مشترک) سه روز طول می کشـد تـا دماغشـان را فین کنند. ما (**ISA**) برخی اوقات می‌توانستیم با یکدیگر طی یک ساعت موضعی را اتخاذ کنیم. وقتیکه شما "در موقعیتی قرار می‌گیرد که وضعیت سریعاً تحول می‌یابد، موقعـیکه خانـه دچـار حریق است، هر رئیس جمهوری دوست دارد که فوراً چیز معقولی جهت ملاحظه در مقابلش قرار گیرد" (نقل شده در پیلر ۱۹۸۳).

در زمان ریاست جمهوری ریگان و بوش "تاسیس سیاسی" که اینک تقسیم به دو واحد گردیده، می‌رفت که همچنان نظری موثر در دفتر وزیر دفاع داشته باشد. "لس آسپن" نخستین وزیـر دفـاع کلینـتون در پی نقش حتی بیشتری برای سیاست بود. وی تعدادی از "روشنفکران دفاعـی" را بـه وزارتخانـه آورد کـه وظائفشان به ورای مسائل سنتی دفاعی گسترش می‌یافت تا تهدیدهـای جدید تر نسبت به امنیت ملی، را در نظم (بی نظمی) بعد از جنگ سرد در بر گیرد. از ایـنقرار ضـروزت داشـتن دیدگـاه مـتمایز "سیاسـی" در خصوص امور امنیت ملی یک جنبه نهـادیِ مرکـزی را در درون وزارت دفاع داشت. جوزف اس.نای[2]، دانشمند علوم سیاسی هاروارد کـه بعنوان دستیار وزیر دفاع در امور امنیت بین المللی در دولت کلینتون خدمت کرد، در نیمه ۱۹۹۵دربـاره اخـتلاف لایـنحل با ژاپن بر سر تعرفه روی اتومبیلها به شیوه ای روشن و تمثیلی پاسـخ داد. نای استدلال کرد که "قطعات اتومبیل و ناوهای هواپیما بر" -- تجارت و دفاع -- نباید بـا هـم مخلـوط گـردد. به عبارت خودمانی، برخی پیشنهاد کردند که، از پیوندهای امنیتی خود بـرای فشـار آوردن بـر ژاپـن در خصـوص تجارت استفاده کنیم... این تاکتیک ممکن است در کوتـاه مـدت مؤثر افتد (ولی) بعد از وقوع معدودی از این وقایع، ژاپن ممکن است تصمیم بگیرد کـه استراتژی دراز مدتش را تغییر دهد. "این برداشت که از نظر وزارت دفاع دقیقا درست است، بـه ایـن معنـی است که امنیت اقتصادی و امنیت ملی (دفاعی) باید از هم جدا باشد (نگاه کنید همچنین به دام و دیگران، ۱۹۹۳" نای ۱۹۹۵).

---

[1] Paul Nitze

[2] Joseph S.NYe

سرویسهای نظامی: خودمختاری در برابر تمرکز گرایی

مانـند همـه سازمانهای بوروکراتیک، سرویسهای نظامی در داخل وزارت دفاع برای خود مخـتاری شـان اهمیـت قائلـند چه از لحاظ تاریخی تشکیلات وزارت دفاع تحت سلطه نیروهای ارتـش بـوده است. آنگونه که یکی از تحلیلگران بطور کنایه آمیز در تفسیری راجع به پیشنها د تجدیـد سـازمان دفاعـی ۱۹۸۶ یادآورگردید، "در بیش از دویست سال (قسـمت نیروی دریایی) هرگـز مواجـه بـا پیشـنهاد تمرکـزی نشده، که آن را دوست داشته باشد" (دیویس ۱۹۸۷). در مقـابل ایـن واقعیـت، وزیـران مخـتلف دفـاع اسـتراتژیهای گونـاگون مدیریت را بکار برده‌اند تا سازمانهای جداًاز هم نظامی را در خدمت امنیت ملی آمریکا در آورند.

یـک اسـتراتژی"عدم تمرکز" است. این استراتژی مورد ترجیح سرویسهای نظامی است. زیـرا ایـن به معنای تفویض اختیار به آنها می باشد. "موقعیکه این امر اتفاق بیفتد، سرویسها در پـی توسـعه و افـزایش بـرنامه‌هایشان در رقابت بایکدیگر خواهند بود و آنهایی که کمتر از همه محـدود مـی شـوند و کمـتر از همه همکاری می‌نمایند آنهایی هستند که بیشتر از همه پاداش مـی‌گـیرند" (هـاموند ۱۹۹۴). وزیـر دفـاع کاسـپاروایِن برگر این استراتژی مدیریت را در دوران دولـت ریگان دنبال کرد که مناسبترین شیوه در زمانی است که هزینه‌های نظامی رو به افزایش دارد، آنگونـه کـه طـی سـالهای ۱۹۸۰ بـود. استراتژی دومی توجه را معطوف به "مدیریت روند اکتسـاب[1]"، شـامل تامیـن تکـنولوژیها و تجهیزات جدید می دارد. این استراتژی به "وزیر دفاع اجـازه مـی دهـد کـه تاثیری عمده بر شکل و وظائف سرویسهای مسلح در دراز مدت با هدایت توسـعه و بهبودشـان و کاربـرد تکنولوژیهای جدید داشته باشد" (هاموند ۱۹۹۴). هارولد براون، وزیر دفاع زمان رئیس جمهوری کارتر این طریق را دنبال کرد.

"هدایـت بـرنامه‌ریـز ی دسـتوری، از بالا به پایین" استراتژی سومی است. قانون ۱۹۸۶ تجدیـد سـازمان دفاعـی ایـن رهیافـت را تشـویق مـی‌کـند، و ما درباره محتوای آن بعدا بیشتر خواهیم گفت. فقط کافی است اینجا یاد آوری شود که برنامه‌ریزی دستوری، سرویسهای نظامی جـدا از هـم را تشـویق به ادغام، نه جدایی، عملیاتشان می‌کند و توجه زیادتری به "برنامه ریزی عملیاتـی و اضـطراری" و "اهمیـت بیشتری به برنامه ریزی ... نیروی دوربرد" می‌دهد. (هاموند ۱۹۹۴).

"مدیریـت منـبع مرکـزی" اسـتراتژی نهایـی است که از لحاظ تاریخی قابل توجه ترین اسـت. رابـرت مـک نامـارا آن را در سالهای ۱۹۶۰ تجربه کرد (همانطور که فرانک کارلوچی در روزهـای پایانـی دولـت ریگـان به آن دست یازید)، دوره‌ای که بنحوی وسیع بعنوان اوج کنترل

[1] Management of the Acquisition Process

کشـوری بـر تشکیلات متمرد، و بزرگ و سنگین نظامی شناخته می شد. مک نامارا "مردان تند زبان، حتی از خود راضی، از لحاظ تحلیلی درخشان را دوروبر خود جمع کرد، که بیشتر آنها در زندگـی تجـاری یـا دانشـگاهی توفـیق یافـته بودند" (ناتان و اولیور ۱۹۹۴). هارولد براون و لس آسـپن، کـه هـر دوی آنهـا بعـداً وزیر دفاع شدند، جزو تحلیلگران عملیاتی مک نامارا معروف به "بچه‌های باهوش بودند."

بـا اسـتفاده از تکنـیکهای مدرن مدیریت و بودجه جهت افزایش کنترل، دفتر وزیر دفاع **(OSD)** "بـزودی عملاً در هر سطحی از مدیریت امنیت ملی و برنامه ریزی نظامی دخالت نمود. بـه فـرماندهان در اقـیانوس آرام و اروپـا خودمخـتاری کمتری داده شد، و مک نامارا رویه های بودجـه ای را مـتمرکز سـاخت تـا ستاد خودش بر اغلب برنامه ریزی نظامی سنتی تفوق داشته باشـد" (ناتـان و اولیور ۱۹۹۴). چون قدرت از سرویسهای مسلح به دفتر وزیر دفاع انتقال یافت، مـک نامـارا مشـورت نظامـی را نـادیده گرفت یا رد کرد، تخصص و تجربه نظامی را کم اهمیت شـمرد، و ژنـرالها و آدمیرالهائـی را کـه با او مخالفت می کردند را اخراج کرد یا نادیده انگاشت. جنگ در درون پنتاگون شدید و شریرانه بود" (کوهن ۹۹۴).

نـبرد در ویتـنام موجـب دائمی شدن نبرد میان رهبران کشوری (سیویل) و سرویسهای مسلح در واشنگتن شد، آنطور که جانسون و مشاورانش باور کردند که نیاز هست که نظامیان را شـدیداً کنـترل نمایـند بطـوری کـه عملـیات نظامی در قالب اهداف سیاسی قرار گیرد. رهبران نظامـی از سوی دیگر، "باور داشتند که سیاستمداران مغرور، بی اطلاع، غیر مسئول نه تنها مانع از پـیروزی در جنگ بودند بلکه منابع آمریکا و بدتر از همه جان افراد به یغما می‌دادند." (کوهن ۱۹۹۴) کـه "درس ویتـنام" توسـط بعضـی در جنگ خلیج فارس بکار رفت — که نظامیان نمی توانـند "بـا یکدسـت کـه در پشتشـان بسته شده" جنگ را پیش برند — ریشه در تجربه مذکور داشـت. و همچنیـن، "عارضـه ویتـنام" مؤثر بود چون نظامیان در خصوص مداخله‌ها، نگران فرو رفتن در مرداب ویتنام دیگری بودند، مقامات تندرو دولت ریگان بعدها نظامیان را مورد مسخره قـرار دادند بصورت "ترسوهائی در لباس یونیفورم، آنقدر بخاطر تجربه ویتنام وحشت زده اند که بـرای کاربـرد زور در همـه نـزاعها احسـاس جبن می‌کنند مگر جنگهائی که به آسانترین شکل برنده شوند" (نقل شده در ناتان و اولیور ۱۹۹۴).

کاسـپارواین برگـر کـه مدتـی طولانـی، وزیـر دفـاع ریگـان بود، در میان بازها نبود. در حقیقـت، بـه اصـطلاح دکترین واین برگر، که در دوره اول رئیس جمهور تدوین گردید، شرایط دقیقـی را بـرای مداخله نظامی در خارج تعیین کرد که نسبت به آن حداقل وزارت دفاع، اگر نه دولـت ریگان بعنوان یک کل، اعتقاد داشت. کولین پاول، رئیس ستاد مشترک تحت دولت بوش

و بـرای مدتـی، دولـت کلینتون معتقد به دیدگاه "بسته و محدود" استفاده از زور بود که توسط واینبرگر با مهارت تدوین گردیده بود. از اینروی پاول در خلیج فارس جنگجوی بی‌علاقه‌ای بود، همـانطور کـه ما در فصل ۱۰ ملاحظه کردیم. وی همچنین با استفاده از زور در بسنی مخالفت کـرد، از ایـنروی به نظر می رسید با دولت کلینتون در مخالفت باشد (جانسون و متز ۱۹۹۵) – تا بدانجا که برخی نگران امکان عدم اطاعتش بودند (لاکایو ۱۹۹۳).

واینبرگر همچنین مدیریت غیر متمرکز پنتاگون را ترجیح داد، همانطور که خاطر نشان کـردیم، بـه اندازه مک نامارا مدعی نبود. در واقع برای قریب بیست سال بعد از خروج مک نامارا از پنـتاگون، دولـتهای جمهوریخـواه رونـد کنـترل کشـوریها را کـه مـک نامـارا سمبل آن بود برگرداندند، چون محدودیتها در مورد نظامیان تخفیف یافت و اختیاراتشان گسترش پیدا کرد.

سالهای ۱۹۸۰ نیز شاهد کوشش عمده برای اصلاح تشکیلات دفاعی بود، که نتیجه اش مـنجر به قانون ۱۹۸۶ تجدید سازمان دفاعی گردید، نخستین تجدید سازمان عمده وزارت دفاع طـی سـی سـال و کلـی تریـن تغییر از زمان ایجاد وزارت. این قانون که عموماً مشهور به قانون گلدواتـر – نـیکلاس اسـت که بنام معماران و تهیه کنندگان آن خوانده می‌شود، بویژه خواستار تقویـت نقـش نهادهـای وابسته به ستاد مشترک به زیان سازمان های سرویسهای جداگانه بود. غـرض آن بود که رقابت بین سرویسها را که طی سالهای دراز تشکیلات دفاعی را بستوه آوردند بـا تغیـیر قـدرت از سرویسـهای جدا از هم به آنهائی که مسئول هماهنگ کردن آنها می‌باشند، بهبود یابد[پنج].

ستاد مشترک و رئیس ستاد مشترک

سـتاد مشـترک (JCS) متشکل از افسر ارشد نظامی در هر یک از نیروهای مسلح و یک رئـیس انتصابی توسط رئیس جمهور است، که بعنوان افسر عالی رتبه نظامی کشور می‌باشد. هر یـک از رؤسـای نـیروها – رئـیس ستاد نیروی زمینی، رئیس ستاد نیروی هوائی، رئیس عملیات دریائـی، و فرماندهـی سـپاه تفـنگداران دریائـی (کـه بـر سرویس جداگانه ای در قسمت نیروی دریائـی ریاسـت دارد) – مسئول ارائه مشورت و راهنمائی کردن وزیر (سکرتری) غیرنظامی‌شان پـیرامون امـور نظامـی می باشند و برای تامین حفظ کارایی و آمادگی عملیاتی نیروهای نظامی تحـت فرماندهـی – تا زمان تجدید سازمان ۱۹۸۶، روسای ستاد در انجام وظیفه از کمک ستاد مشـترکی بهـره‌مـند مـی‌شـدند شامل چهارصد افسر برگزیده از میان هر یک از شعب نیروهای مسـلح. بهـرحال، اینـک، ستاد مشترک بصراحت به نام ستاد رئیس عمل می کند، منحصراً تحت امـر، اختـیار، و کنـترل او مـی‌باشـد. قانون گلدواتر – نیکلاس ایجاد یک "تخصص مشترک" را

موجب شد، بدان منظور که خدمت ستاد مشترک را از لحاظ حرفه‌ای متضمن پاداش سازد، و به کشوریها اجازه داد که در ستاد مشترک خدمت کنند، که اینک تعدادشان حدود هزار و ششصد نفر است. نهایتاً، قانون مذکور یک نایب رئیس جدید ستاد مشترک را پیش بینی کرد که اکنون بعنوان افسر نظامی درجه دوم کشور است.

در تغییر دیگری، قانون صراحتاً رئیس ستاد مشترک را بعنوان مشاور نظامی اصلی رئیس جمهور، شورای امنیت ملی، و وزیر دفاع نام می برد. قبل از قانون گلد واتر – نیکلاس، آن وظیفه به ستاد مشترک بعنوان یک دستگاه جمعی محول بود اما دیگر چنین نیست.

> رئیس در گذشته صرفاً یک رئیس کمیته بود – اگر چه با پرستیژی برجسته و فرصتهائی برای ترغیب. رویهمرفته ستاد مشترک یک کمیته بود، و نقش قدیمی رئیس این بود که بنحوی صادقانه قضاوت دسته جمعی این دستگاه را گزارش و منعکس نماید، که اغلب نتیجه اش حاصلی ریاضی و در بردارنده کوچکترین مخرج مشترک بود. قانون جدید در نظر گرفت که توصیه رئیس باید با در نظر گرفتن دیدگاههای سایر اعضای ستاد مشترک بعمل آید... اما قانون روسای سرویس را از امتیاز دسترسی به رئیس جمهور – شورای امنیت ملی، وزیر دفاع محروم ساخت. (دیویس ۱۹۸۷، ۸۹ – ۱۸۸)

اکنون، در حقیقت، رئیس ستاد مشترک «حق دادن مشورت و توصیه [به سیاستگذاران کشوری] را دارد نه فقط موقعیکه مورد سئوال قرار می گیرد، بلکه همچنین وقتیکه پرسشی بعمل نمی آید» (پری ۱۹۸۹).

بهرحال، این قانون رئیس را یک عضو شورای امنیت ملی نساخت، آنطوری که برخی پیشنهاد کرده بودند. نه اینکه او را فرمانده کرد با کنترل مستقیم بر نیروهای رزمنده ایالات متحده، اقدامی که بسیاری معتقد بودند تفوق کنترل کشوریها را بر نظامیان از میان می برد.

اگرچه سیستم ستاد مشترک مرکب از افسران نظامی ارشد کشور است، آنها فرماندهی نیروهای رزمنده را در میدان نبرد بعهده ندارند. فرماندهی حقیقی نیروهای رزمی در میدان نبرد در اختیار نُه فرمانده کل[1] است (CINCs) (سُنکْ)، که دستوراتشان را از رئیس جمهور بعنوان فرمانده کل و از طریق وزیر دفاع دریافت می‌دارند. ستاد مشترک نقش مستقلی در سلسله فرماندهی ندارد، علیرغم پیچ و خم های اغلب عجیب و غریبش. فرماندهی سپاه تفنگداران دریایی در میدان نبرد برای مثال هنگامیکه مقر تفنگداران در ۱۹۸۳ در بیروت منفجر گردید مسئول امنیت آنجا نبود. در عوض، تفنگداران گزارش کردند به افسرانی که در دریا بودند، که گزارش کردند به فرماندهی "متحد" در لندن، ناپل، اشتوتگارت، و بلژیک، که بنو به مسئول در برابر وزیر دفاع کاسپاروانبرگ ورئیس جمهور ریگان بودند.

---

[1] Commanders-In-Chief

قانون گلدواتر – نیکلاس بنحوی موقتی و آزمایشی به این موضوع پرداخت. همانطور که خاطرنشان گردید، این قانون مسئولیتهای فرماندهی را به رئیس ستاد مشترک نداد، ولی به وی اختیار داد که فرامین را از رئیس جمهور یا وزیر دفاع به فرماندهان کل ابلاغ نماید، به فرماندهان کل فرماندهی متحد در عوض "فرماندهی عملیاتی" داده شد، اما نه فرماندهی کامل بر نیروهای در اختیارشان. این موضوع مساله ای حساس است، زیرا دارای اثری مستقیم بر "یک بحث فلسفی مملو از احساسات است که چگونه رابطه بین فرماندهان کل فرماندهی متحد و نیروهای تابعشان را تعریف و تعیین نمود" (المناک فصلی کنگره ۱۹۸۷ – ۱۹۸۶)، که بنحوی دیگر بعنوان "سیاست بوروکراتیک" معروف است که در داخل تشکیلات دفاعی فراگیر است.

اگر چه قانون ۱۹۸۶ تجدید سازمان دفاعی، همهٔ آنچه را که طرفدارانش امید داشتند برآورده نساخت، موقعیت رئیس را بعنوان رئیس "متفکر" نظامی در حکومت تثبیت کرد، و به دیگران نقشهای اولیه و اصلی بعنوان "فاعل[1]" را محول نمود. با تعیین رئیس ستاد مشترک بعنوان مسئول زمینه های جدید و گسترده ای از تصمیم گیری در پنتاگون، با مسئولیتهائی که بوی اجازه می داد که کار بیشتری جهت نفوذ گذاشتن و جهت دادن بر تشکیلات دفاعی ایالات متحده بعمل آورد، که تا آن زمان شخص دیگری در لباس نظامی چنین کاری نکرده بود، (دیویس ۱۹۸۷)، تجدید سازمان بطور وسیعی نفوذ رئیس ستاد مشترک را افزایش داد. از اینروی یقیناً رقابتهای بین سرویسها که از لحاظ تاریخی موثر در نواقص و کمبودهای انجام وظائف بود، کاهش می یابد.

اما اثرات این تجدید سازمان در توازن بین کنترل نظامی و کشوری تشکیلات دفاعی چیست؟ مخالفانِ سیستم نظامی یکنواخت تر مورد نظر قانون تجدید سازمان، که از جمله شامل وزیران دفاع و نیروی دریائی می شد، استدلال کردند که چنین سیستمی سیاست گذاران کشوری را از نقطه نظرات رقابت آمیز برکنار خواهد داشت. آن نگرانی اهمیت افزوده ای بخود گرفته است، چون تجربه با این سیستم جدید منتقدان را به این نتیجه گیری رهنمون شده است که توازن بین کنترل نظامی و کشوری تشکیلات نظامی اینک – تا میزان مخاطره آمیزی – بجانب کفهٔ نظامیان تمایل می‌یابد.

روابط کشوری – نظامی: بحرانی جدید؟

منتقدان استدلال میکنند که اقتدار و استقلال رئیس ستاد مشترک طبق قانون گلدواتر

---
[1] Doer

– نیکلاس عواقبی دارد که مقصود نظر نبوده است که به نحوی شدید قدرت سرویسهای مسلح را تقویت کرد، تا آنجا که اینک خود اصل کنترل نظامی توسط کشوری را آنان بچالش می طلبند. فی‌المثل جان لهمن، که بعنوان وزیر نیروی دریائی در زمان تصویب قانون تجدید سازمان ۱۹۸۶ خدمت می کرد (و منتقد آن بود)، نوشته است که: "در جستجوی قابل درکشان برای کارآیی، اصلاح طلبان نظامی به تمرکز قدرتی پرداخته اند که درگذشته بین ادارات نظامی، مقامات کشوری هر یک از نیروها، و اقتدار موجود در ستاد مشترک و قدرت مطلق در شخص رئیس تفکیک شده بود" (پاول و دیگران ۱۹۹۴). یکی دیگر از استراتژیستها اعلام داشت که "اصلاح بزرگ پنتاگون از آن زمان نشان داده است که تنها چیز بدتر از رقابت بین سرویسها هارمونی بین سرویسهاست" (لوت واک ۱۹۹۴).

کولین پاول از برخی جهات این "بحران" در رابطه کشوری – نظامی را که توسط برخی پیش‌بینی میشد محدود و پوشیده نگاهداشت. این ژنرال دانا که هنر سیاست را تا حدودی بواسطه تجربه اش بعنوان مشاور امنیت ملی در دوران ریاست جمهوری ریگان آموخت، به گفتهٔ متخصص مسائل دفاعی ریچارد کوهن (۱۹۹۴)، بصورت "مقتدرترین رهبر نظامی از زمان جورج سی. مارشال در آمد، و محبوبترین از زمان دوایت دی. آیزنهاور، و سیاسی ترین از زمان داگلاس مک آرتور." کوهن با نگرانی از اینکه پاول بسیار بانفوذ شده، وی را متهم ساخت که در مدت تصدی‌اش "کنترل کشوری‌ها به بیشترین حد فرسایش از زمان طلوع تشکیلات نظامی در سالهای دهه ۱۹۴۰ و ۱۹۵۰ رسید."

شواهدی بر تایید این اتهام را در نقش مهم و حساسی که پاول در تدوین موضع نظامی بعد از جنگ سرد طی دوره دولت بوش ایفا کرد می توان یافت که در طرح نیروی پایه خلاصه شده است (نگاه کنید به فصل ۴). نقش وی مطابقت دارد با استراتژی سلسله مراتبی دستورالعمل راهنما، و برنامه ریزی مدیریت وزارت دفاع که یک وزیر دفاع ممکن بود انتظار دنبال کردنش را داشته باشد. منطبق با آن استراتژی، پیشنهاد نیروی پایه BaseFocce متمرکز بر برنامه‌ریزی عملیاتی، اضطراری و دوربرد نیرو بود درحالیکه ایالات متحده بطور همزمان مهیا می گردید که نیروهای نظامیش را کاهش داده و با چالشهای امنیتی جدید مقابله کند. پاول و وزیر دفاع دیک چنی در تهیه این طرح همکاری آشکار و نزدیکی داشتند، ولی قابل اهمیت است که پاول آن را در صفحات مجلهٔ معتبر فارین افرز مورد دفاع قرار داد (پاول ۱۹۹۳ – ۱۹۹۲)، جائی که معمولاً در تصرف مدافعان کشوری سیاستهای جدید است.

بنابراین آیا نقش پاول – و نقشی که در آینده روسای ستاد مشترک خواهند داشت خبر از - "بحرانی" در روابط کشوری – نظامی را می‌دهد؟ در حالیکه قانون گلدواتر – نیکلاس

بطوری مشخص توانائی رئیس را جهت اعمال نفوذ تقویب می نماید، اما ضمانت نمی‌کند که اعمال نفوذ توفیق آمیز باشد: "گلدواتر – نیکلاس تضمین می نماید که سخن عالی رتبه ترین افسران نظامی توسط سیاست گذاران کشوری شنیده خواهد شد، ولی نه اینکه مورد *قبول* و پیروی قرار خواهد گرفت". (جانسون ومتز ۱۹۹۵).

بهرحال در مورد خاص کولین پاول، نفوذ وی در شکل گیری موضع امنیتی آمریکا برای جهان بعد از جنگ سرد ممکن است بیشتر ناشی از فقد اندیشه و تصور در میان سیاست گذاران درباره نظم نوین جهانی در حال ظهور باشند تا از توجهی که آنها به ایده ها وی معطوف داشتند. همانطور که ساموئل پی هانتینگتون، که تا مدتها بعنوان متفکر برجسته آمریکائی درباره روابط کشوری – نظامی محسوب می‌شد نوشته است:

> نظامیان می خواهند که رهبران سیاسی اهداف و سیاستهای بطور معقول روشنی را برای آنها تعیین نمایند. اگر رهبران سیاسی نتوانند این امر را انجام دهند، روسای ستاد باید بر پایه تصورات و فرضیات خودشان و برنامه و طرحهایشان تهیه نمایند...... این اعتبار بزرگی است برای نظامیان آمریکائی که سعی نکردند تا استراتژیهای جنگ سرد را ابدی سازند و در عوض ابتکار را در تلاشی جهت تعریف مجدد ماموریتها و ساختار نیروهایشان بدست گرفتند. آن رهبری عالی سیاسی بود که نتوانست بسرعت با شرایط تغییر یافته خودش را منطبق سازد. (پاول و دیگران ۱۹۹۴. ۲۸).

از این منظر، جدیدترین فصل در بحث مستمر رابطه کشوری – نظامی، دیگر بحران رابطه نیست بلکه در عوض، جستجوئی مداوم برای تعادل در یک سیستم سیاسی است که خودش بر پایه تعادل قوامیان نهادهایش ساخته شده است. ممیزهٔ فصل کنونی در بحث مداوم مذکور "در فعال گرایی نظامی" است آنهم در جهت «کمک به تعیین رابطه اش با مقامات کشوری و با مردم آمریکا» (جانسون و متز ۱۹۹۵).

ضمن ذکر این نکته، نباید غافل بودکه چگونه به کرّات طی نیم قرن گذشته رهبران کشوری شیوههای نظامی تفکر را درباره مسائل سیاسی به کار برده‌اند، بطوریکه توسل مکرر به زور و سایر استراتژیهای مداخله جویانه طی این مدت طولانی پذیرفته شده است.

سابقه تاریخی نشان می دهد که رهبران کشوری اغلب به مسائل بین المللی نگرشی دارند که خصوصاً رهیافتی «خشن، زورگویانه با روحیه نظامی» است که تاکید بر استفاده از نیروی نظامی دارد و امکان می‌دهد که مسائل استراتژی بر دیپلماسی غلبه یابد (کاتنبرگ ۱۹۸۰). ریشه های این قلدری نظامی در واکنشهای روانشناختی افراد نسبت به مقتضیاتی که در محیط خود تجربه می کنند و به باورهائی که نسبت بدان تجارب دارند جای دارد (همچنین نگاه کنید به فصل ۱۴). از جمله باورها و تجاربی که سیاست‌گذاران کشوری نیز در آن از زمان

جنگ جهانی دوم سهیم بوده‌اند «احترامی عمیق برای کارآئی و موثر بودن اقدامات نظامی» است؛ «باوری به توانائی نیروهای نظامی ایالات متحده که عملاً هر ماموریتی را انجام دهند» «ترس از اینکه ضعیف نگریسته شوند» «ترس از دست دادن کنترل سیاسی به رهبران نظامی» و «باوری که شهرت دولتها نتیجه بازی مردان است» (کاتنبرگ ۱۹۸۰). "بحران" در روابط سیاسی – نظامی ممکن است کمتر ناشی از نفوذ تشکیلات دفاعی بر تفکر رهبران سیاسی باشد تا از تمایل و گرایش گروه اخیر جهت گزینش راه حلهای نظامی نسبت به مسائل سیاسی. آنطور که آدام یارمولینسکی (۱۹۷۱)، یک مقام سابق وزارت دفاع، بیش از دو دهه پیش خاطرنشان ساخت، نفوذی که تشکیلات نظامی بر سیاست خارجی وارد می آورد بطور شدیدی بستگی دارد به «حدودی که کشوریها در شاخه اجرائی، در کنگره و در میان مردم، گفته معروف ژنرال جورج سی. مارشال را بخاطر آورند که مشکلات سیاسی، اگر درباره آن به نحو نظامی فکر شود، بصورت مشکلات نظامی در می‌آیند.»

جامعه اطلاعاتی

همانند نظامیان، جامعه اطلاعاتی نقش برجسته ای در سیاست خارجی آمریکا برای قریب نیم قرن بخاطر ترجیحات مقامات منتخب و مشاورانشان ایفا کرده است، همانطور که با بی ایتمان، یک معاون سابق مدیر اطلاعات مرکزی هنگام بازنشستگی اش از خدمت حکومتی در ۱۹۸۲ خاطرنشان ساخت، «هر دولتی نهایتاً رو به سوی عملیات پنهانی می برد موقعیکه بخاطر عدم توفیق اقدامات دیپلماتیک دچار یاس شود و نیز تمایلی جهت استفاده از نیروی نظامی نداشته باشد.»

جامعه اطلاعاتی خودش مجموعهٔ پیچیده ایست از سازمانهای عملیاتی و کمیته های بین سازمانی و نظارت. سازمانهایی که در آن دخالت دارند در نمودار ۳-۱۱ تصویر شده اند، که همچنین نشان می دهد، مسئولیت اولیه برای مدیریت این جامعه در اختیار رئیس اطلاعات مرکزی (DCI)[1] است، که همچنین رئیس سازمان اطلاعات مرکزی است. رئیس اطلاعات مرکزی اقتدارش را از طریق هیات ملی اطلاعات خارجی (NFIB)[2] و شورای ملی اطلاعات (NIC)[3] اعمال می نماید.

اینها دستگاههائی هستند که ارکان سازمانهای عملیاتی را تشکیل می‌دهند. مرکب از جامعه اطلاعاتی (با مسئولیت تامین برآوردهای ملی اطلاعات) به ریاست، رئیس اطلاعات

---

1 Director of Central Intelligence
2 National Foreign Intelligence Board
3 National Intelligence Council

مرکـزی: DCI بـه نوبه، مسئول است در برابر شورای امنیت ملی، و از طریق آن، در برابر رئیس جمهور.

البـته در عمل، ویژگی جامعه اطلاعاتی، خیلی کمتر منظم و هماهنگ است تا آنچه این شرح مختصر توصیف می‌نماید.

وزارت بازرگانـی یک عضو شورای ملی اطلاعات خارجی و یک عضو مشورتی هیات ملی اطلاعات خارجی است.

"در واقـع بنظر می‌رسد که، تشبیهات قبیله ای و فئودالی در توصیف چگونگی همکاری سـازمانهای گونـاگون جمـع‌آوری، سـنجش، و تجـزیه و تحلیل اطلاعات با یکدیگر و با سیاست گذاران مناسبتر باشد" (فلاناگان ۱۹۸۵؛ همچنین نگاه کنید به لوونتال ۱۹۹۲).



نمودار ۳-۱۱ جامعه اطلاعاتی

منبع: سازمان مرکزی اطلاعات، حقایق نامه درباره اطلاعات (واشنگتن، دی بسی.: CIA، ۱۹۹۳)

بجـز شـورای امنیت ملی، نظارت برکار جامعه اطلاعاتی توسط هیأت مشورتی اطلاعات

خارجـی رئـیس جمهـور (PFIAB)[1] و بوسیله کمیته های منتخب مجلس نمایندگان و سنا در امـور اطلاعاتی اعمال می گردد. هیات مشورتی اطلاعات خارجی رئیس جمهور که توسط رئیس جمهـور آیـزنهاور در ۱۹۵۶ تاسیس گردید، در خصوص چگونگی کار جامعه اطلاعاتی نظر کلی می دهد، شامل جمع آوری و ارزیابی اطلاعات و اجرای سیاست اطلاعاتی.در عمل، بهرحال، این هـیات بازیگر اصلی در جامعه اطلاعاتی نبوده، چون روسای جمهور به مفید بودنش نگاهی کاملاً مـتفاوت داشـته انـد (هالـت ۱۹۹۵). (کارتر حتی هیات را منحل کرد، ولی ریگان مجدداً آن را برقرار ساخت.)

کمیـته های منتخب مجلس و سنا در خصوص اطلاعات در اواخر سالهای ۱۹۷۰ در پی افشـای سـوء اسـتفاده‌های سازمانهای اطلاعاتی طی ربع قرن پیش؛ شامل فعالیتهای غیرقانونی علـیه شـهروندان آمریکائـی و همچنیـن عملیات سئوال برانگیز در خارج ایجاد شد. کمیته های مذکور بودجه جامعه اطلاعاتی را تخصیص میدهند. گزارشها را در مورد تحلیل و تجزیه و نتیجه گیریهای اطلاعاتی دریافت میدارند، و بر اجرای فعالیتهای پنهانی زمانیکه رئیس جمهور گزارش مستندی، راجـع بـه ضـرورت چنیـن فعالیتهائـی را ارائه دارد نظارت می نمایند. علاوه بر این، رئـیس جمهـور بموجـب قـانون ملـزم است که کنگره را «بنحو کامل و مستمر مطلع سازد» از تمامـی فعالیـتهای اطلاعاتی، و کنگره بصورت یک کل، تمامی بودجه جامعه اطلاعاتی، منجمله پـول بـرای فعالیـتهای اطلاعاتـی راکـه بصـورت محـرمانه در بودجـه پنتاگون گنجانده شده را اختصاص می دهد.

علـیرغم مسـئولیت حقوقـی رئـیس جمهـور کـه کنگره را «بطور کامل و مستمر مطلع سـازد» و یـک تبصـره وارد به قانون، بموجب قانون ۱۹۸۰ نظارت اطلاعاتی، این سیستم گاهی اوقـات نقص داشته است. این امر تا حدی بدان خاطر است که قانون همچنین به رئیس جمهور ایـن امتـیاز را داده اسـت کـه دادن اطـلاع قبلـی به کنگره را محدود نماید، و این امر بخصوص کنگره را از حق عدم تایید عملیات پنهانی محروم می‌سازد.

موضـوع مطلـع سـاختن قبلـی بطـور برجسته ای در رسوائی ایران —کنـترل بارز گردید، هنگامـیکه کـنگره مـتوجه شـد کـه رئـیس جمهور از آشکار ساختن دستور امضاء شده ریاست جمهـوری کـه بـا عطف به گذشته فروش محرمانه اسلحه به ایران را تصویب می کرد خودداری ورزیـده اسـت. ایـنها و سـایر افشـاگریها ناخرسندی کنگره را برانگیخت و اعتمادی را که دولت ریگـان مـی‌خواسـت نـزد کـنگره ایجـاد کند در خصوص مسائل حساس عملیات پنهانی و سایر فعالیـتهای اطلاعاتـی از بین برد، آنگونه که قبلاً در سالهای ۱۹۷۰ دچار بی اعتباری گشته بود.

---

[1] President's Foreign Intelligence Advisory Board

در نتیجه، مسائلی درباره تناسب، قانونی بودن، محرمانه بودن و کنترل بار دیگر بصورت موضوعات اصلی در حول و حوش نقش اطلاعات در سیاست خارجی آمریکا درآمد.

این مسائل هنوز فیصله نیافته است، ولی طی سالهای ۱۹۹۰ به موضوعات مربوط به صلاحیت سازمان اطلاعات مرکزی و نقشش در جهانی متحول افزوده شد. از جملهٔ این موضوعات نوع اطلاعاتی است که ایالات متحده در آینده لازم خواهد داشت و اینکه چه نوع دستگاه اطلاعاتی می تواند به بهترین وجه آن نیازها را برآورده سازد. شناخت دستگاه کنونی و اینکه چگونه از لحاظ تاریخی با اهداف سیاست خارجی آمریکا مرتبط بوده است (در فصل ۵ به تفضیل تشریح گردید) جزو مقدمات اولیه جهت پاسخگوئی به این مسائل است.

عملیات اطلاعاتی و وزارت دفاع

اندازه جامعه اطلاعاتی، از لحاظ بودجه و پرسنل، نامعلوم می‌ماند بخاطر محرمانه بودن که جامعه و فعالیتهایش زیر آن مخفی می شوند. بیشتر برآوردهای بودجه برای دوره‌ای از سالهای ۱۹۷۰ تا اواخر سالهای ۱۹۸۰ تقریباً حول و حوش ۱۰ تا ۱۳ بیلیون دلار می باشد که اختصاص به اطلاعات ملی National Inteligence (اطلاعات معمولاً مورد نیاز جهت سیاست گذاری خارجی)، یافته که رسماً برنامه ملی اطلاعات خارجی (NFIP) خوانده می شود، و تعداد کارکنانش نیز حدود ۱۶۰۰۰۰ – ۱۵۰۰۰۰ نفر تخمین زده می شود. در ایام دولت بوش کل بودجه اطلاعات (که همچنین شامل اطلاعات تاکتیکی بود که فرماندهان نظامی به آن متکی می باشند، معروف به **اطلاعات تاکتیکی و فعالیتهای وابسته [TIARA]** [1])به رقم ۳۰ بیلیون دلار رسید. و گزارشهای قابل اعتماد رقم اختصاص یافته توسط کنگره را ۲۸ بیلیون طی دو سال اول ریاست جمهوری کلینتون ذکر کرد. داده ها در خصوص تعداد کارکنان کماکان مغشوش است (هالت ۱۹۹۵)، بهرحال، تا حدی بخاطر استفاده گسترده از کارمندان قراردادی گوناگون و عوامل خارجی.

آنچه روشن است اینکه وزارت دفاع بزرگترین جزء مرکبه جامعه اطلاعاتی است، که چیزی قریب دو سوم تا سه چهارم بودجه اطلاعاتی فدرال را مصرف می کند. عملیات اطلاعاتی شعب گوناگون نیروهای مسلح، اداره شناسائی ملی، اداره شبیه سازی مرکزی، سازمان امنیت ملی، سازمان اطلاعات دفاعی در حقیقت واحدهای اطلاعاتی وزارت دفاع می باشند.

اداره شناسائی ملی (NRO)[2]بزرگترین مصرف‌کننده بودجه است.NRO ادارهٔ برنامه‌های

[1] Tactical Intelligence and Related Activities
[2] National Reconnaissance Office

شناسـائی ماهواره ا ی کشور را بعهده دارد با هزینه سالانه (در ۱۹۹۴) ۷ بیلیون دلار (پینکوس ۱۹۹۴، ۳۴). سـیا و وزارت دفـاع مشـترکاً بـر آن نظارت می‌کنند، و تحت پوشش نیروی هوائی فعالیـت مـی نماید،کـه ظاهراًصورتحسـابهای بسـیار گـزافش را بـرای مـاهواره هـای شناسـائی الکترونـیک و فتوگرافـیک و راکـتهای لازم جهت پرتاب آنها به جو می پردازد. ماهواره های فتو گرافـیک (اکـنون) «تصـویرگر» طـی سـالیان مقادیـر هنگفتـی از اطلاعـات مفصل در خصوص تحـولات نظامـی و اسـتراتژیک مـربوطه را در اتحـاد شـوروی و سـایر جاهـا فراهم کردند؛ این اطلاعـات اهمیـت بسیارحساسـی درتصـدیق و تایـید اجابـت و رعایت موافقتنامه های گوناگون کنـترل تسـلیحات داشت. (یک منبع [نامعین] توانایی تصویرگری NRO را چنین توصیف کرد کـه NRO «می‌تواند با تصویری ماهواره‌ای که تمامی مرکز شهر واشنگتن را دربرگیرد آغاز کند و بعد آنقدر دقیق گردد که شما بتوانید تقریباً تمامی شماره‌های پلاک اتومبیلها را قرائت کنید» [پیـنکوس ۱۹۹۴]. بـا ایـن فـرض، قصور ماهواره‌ها شناسائی بسیار پیچیده و فنی در شناسائی بـرنامه هسته ای عراق بسیار مشکل است [شولسکی و اسیمت ۱۹۹۵ – ۱۹۹۴].) ماهواره‌های شناسـائی همچنیـن درگـیر در وظائف شناخت الکترونیکی بمنظور جمع آوری داده ها راجع به آزمایشـات موشـکی، رادار، و نشانه های سایر تجهیزات الکترونیکی، و راجع به ترافیک مخابراتی هستند.

اداره شناسـائی ملی در سال ۱۹۶۰ ایجاد شده تا جایگزین برنامه هواپیماهای جاسوسی یـو-۲ گـردد، ولـی موجودیتش تا سال ۱۹۷۳ فاش نگردید، هنگامی که نامش بطور تصادفی در سـند غیرمحرمانه کنگره ذکر گردید، حتی با وجود آن، این اداره سازمانی محرمانه یا سیاه برای دو دهـهٔ بعـد از آن باقی ماند، و رسماً تا ۱۹۹۲ وجودش تایید نگردید. بهرحال این «راز» نه در داخـل و نـه در خارج پوشیده باقی نماند، چون شورویها از توانائی ایالات متحده در جاسوسی از آسـمان مطلـع بودنـد (درسـت بهمـان نحـو کـه ایـالات متحده آگاه از توانائی مشابه در جانب شـوروی) بـود. معذلـک بخاطـر ایـنکه برای هر دو ابرقدرت مفید بود که ظاهر محرمانه بودن را حفـظ نمایـند، عـبارت افسـون کنـنده، «ابـزار فنـی ملی» ابداع گردید تا طرفین بتوانند درباره ماهواره‌های شناسائی مذاکره کنند بدون بکار بردن آن کلمات (هالت ۱۹۹۵).

زمانـیکه جـنگ سـرد پایـان یافت رخوت و جمود بورو کراتیک محرمانه بودن NRO را همیشـگی ساخت، ولی کنگره شدیداً درباره منابعی که مورد تقاضای اداره مذکور بود قرار و آرام نداشت. با استدلال اینکه سیستم ماهواره‌ای موجود بطور مؤثری کار می‌کرد. بخصوص در فضای تقلـیل تهدیـدات، منتقدان شروع به هدف قرار دادن NRO جهت نظارت دقیقتر کردند، عاملی موثر در "از پرده برون افتادن" سازمان بود. روغن دیگری به آتش جنجال افزوده شد وقتیکه، در

نـیمه ۱۹۹۴، **کمیته اطلاعاتی سنا** شکایت کرد که NRO احداث ساختمانی اداری در نزدیکی فرودگاه دالس در واشنگتن بمبلغ ۳۱۰ میلیون دلار را از کنگره پنهان داشته است. منتقدان در داخل و خارج سازمان، اینک تداوم راز داری و مخفی کاری سازمان و ولخرجیهایش را بازتابی از پیوسـتگی بـه تفکـر جـنگ سرد دانستند. «NRO یک سازمان جنگ سرد است که هنوز تحت قـاعده ای عمـل مـی کـند کـه مالیات دهندگان را درآخر و نیازمندیهای خودش را در اول قرار میدهد؛ این شیوه ای است که یک ناظر بیست ساله این سازمان آن را توصیف نمود» (نقل شده در پینکوس ۱۹۹۴).

اداره شـبیه سـازی مرکـزی در ۱۹۹۳ ایجـاد شـد تـا پردازش گری داده های تصویری دریافتـی از مـاهواره هـای NRO را هماهـنگ سازد، سیلی از کد کامپیوتری که باید به تصویر تـبدیل گـردد (هالـت ۱۹۹۵). داده هـا در خصـوص هزیـنه و میزان بزرگی این سازمان جدید، بسهولت در دسترس نیست.

آژانس امنیت ملی (NSA)، کـه مسئول اطلاعات علائم (SIGINT)، امنیت مخابراتی، و رمـز شناسـی می باشد، NRO را بعنوان دومین آژانس امنیتی پرهزینه وزارت دفاع دنبال می کـند، مخـارجش (در ۱۹۹۴) رقـم ۴ بیلـیون دلار بـرآورد گـردید. ایـن آژانـس با دستورالعمل محـرمانه ریاست جمهوری در ۱۹۵۲ بوجودآمد، NSA حتی بعنوان سازمان حکومتی تا ۱۹۵۷ شناخته نمی شد و خیلی شبیه NRO، موجودتیش را تا ۱۹۹۱ اعلام نداشت. حتی امروز، اشاره بـه آن در اسـناد حکومـت را بدشواری می توان یافت و از جزئیاتش اصلاً خبری نیست، چنانکه گویـی مرموزتریـن همـهٔ سـازمانهای اطلاعاتی است. در واقع، سکوت افسانه‌ایش مردم را بر آن داشت که درباره‌اش شروع به لطیفه‌سازی کنند مانند اینکه حروف اولش NSA بجای این جمله قـــرار مـی‌گـیرد «چنیـن آژانسـی وجودنـدارد» "No such agency" یـا «هرگز چیزی نگوئی Never say anything » NSA از نظـر تعداد کارکنان بزرگترین سازمان است، تعداد کارمندانش بیشـتر از بیست هزار نفر ذکر شده است. بهرحال، دیگران این رقم را نزدیک به چهل وپنج هزار مـی دانـند (بـی یـرس ۱۹۹۱، ۳۱). مـی‌تـوان درکی را از عظمت NSA را با مقایسه ساختمان کاپیـتول در واشـنگتن، محـل دسـتگاه قـوه مقننه بزرگترین دمکراسی جهان را که مشتمل بر ۷۱۸۷۴۰ پای مربع است را با مقر NSA در فورت جورج مید، مریلند، مقایسه کرد که مساحتی برابـر ۱،۹۱۲۰۰۰ پای مربع دارد (پت ۱۹۸۴، ۸-پ). علاوه بر آن، بودجه‌اش ممکن است بسیار بیشتر از برآورد ۴ بیلیون دلار باشد.

بموجـب یـک گـزارش مبلغی را که کنگره در ۱۹۸۹ جهت ساختن رمز و کشف رمز، از وظـائف اصـلی NSA، اختصاص داد "بین ۱۰ تا ۱۵ بیلیون دلار بود" که دریــــافت کنندگانش

«[NSA] وقائم مقامان نظامیش، فرماندهی اطلاعاتی و امنیتی نیروی زمینی، فرماندهی گروه امنیتی نیروی دریائی، و فرماندهی امنیت الکترونیکی نیروی هوائی بودند» (لاردنر ۱۹۹۰، ۶؛ همچنین نگاه کنید به بام فورد ۱۹۸۳، ۱۰۹).

عملیات NSA بنحوی فوق العاده بر تکنولوژی متمرکز است، که مستلزم سوپر کامپیوترهای بزرگ جهت انجام مسئولیتهایش می باشد. توانائی ایالات متحده در انجام محرمانه مذکرات کنترل تسلیحات با اتحاد شوروی در دوران جنگ سرد، که مستلزم داشتن اطلاعات مفصل درباره توانائیهای شوروی بود، تا اندازه زیادی منوط و بعهده قابلیتهای مجهز اطلاعات علائم (SIGINT) آژانس امنیت ملی بود. «هرگز چیزی نگو» بسیار رازدار است درباره اینکه دقیقاً آن قابلیت هاکدام است.

این آژانس از اقدام ایران –*کنترا* حمایت کرد با رهگیری و استماع شانزده ماهه هزاران پیام که در دسامبر ۱۹۸۶ خاتمه یافت، که بسیاری از آنها شامل استراق سمع روی مکالمات تلفنی مقامات ایرانی بود. اما این شاهد هرگز وارد در محاکمات کیفری مسئولین ایران – کنترا نگردید بخاطر مخالفت NSA که دادن اسناد طبقه بندی شده مربوط به عملکردهای آژانس در شنود مخابراتی و ارتباطاتی امنیت ملی را در معرض خطر قرار می دهد (لاردنر ۱۹۹۰). شایان ذکر است که در حالیکه NSA تحت اداره و کنترل وزیر دفاع انجام وظیفه می کند. این آژانس ظاهراً از دادن مشورت و نظر به وزیر درباره نقشی که در استراق سمع مخابرات ایران ایفا کرده بود، امتناع وزید بر این اساس که لازم نیست وزیر چیزی بداند (جانسون ۱۹۸۹).

مانند آژانس امنیت ملی، آژانس اطلاعات دفاعی (DIA) نیز تحت نظر وزیر دفاع انجام وظیفه می کند، ولی کوچکتر از تمامی سازمانهای عملیات اطلاعاتی وزارت دفاع است، که بودجه سال ۱۹۹۵ آن فقط ۵۰۰ میلیون دلار برآورد گردید (هالت ۱۹۹۵، ۴۸). این آژانس در ۱۹۶۱ توسط رابرت مک نامارا ایجاد شد. آژانس اطلاعات دفاعی قرار بود واحدهای مختلف اطلاعاتی سرویسهای مسلح را در یک آژانس منسجم سازد. واحدهای اخیرالذکر موظف به جمع آوری اطلاعات «ناحیه ای» می‌باشند درست در مقابل اطلاعات «ملی» - یعنی اینکه، در جمع آوری اطلاعاتی که جهت ماموریتهای تاکتیکی شان (عرصه نبرد) مورد استفاده است. بهرحال در انجام چنین امری، حاصل اطلاعاتشان اغلب در جهتی که مورد ترجیح سازمانهای مادر بوده برای مقاصد «بودجه سازی کشانیده شده است.»

از اینروی نیروی هوائی متوجه شد که از لحاظ بمب افکن با رقیب فاصله دارد و سپس متوجه فاصله از لحاظ موشک گردید که البته هیچگاه تحقق نیافت. نیروی دریائی مایل بر مبالغه درباره قدرت دریائی شوروی بود و نیروی زمینی اغلب مشغول تخمین زدن تعدادی از لشکرهای نیروی زمینی روسیه بود که فقط روی کاغذ موجود بودند. همهٔ این فعالیتها به قصد

متورم ساختن درخواستهای بودجه ای و بنحوی اساسی مورد چالش قرار دادن اختیار تصمیم گیری وزیر دفاع، بخصوص در برابر کنگره بود (رانسوم ۱۹۷۰، ۴ – ۱۰۳؛ نگاه کنید همچنین به شولسکی و اشمیت ۱۹۹۵-۱۹۹۴)

به منظور تامین اطلاعات مستقیم جهت وزیر دفاع و ستاد مشترک (که برای آن رئیس DIA مشاور اصلی اطلاعات محسوب می شود)، تکلیف DIA مستلزم بهبود مدیریت و هماهنگی منابع اطلاعاتی وزارت دفاع بود. فزون بر این، سیاست گذاران بر این خیال بودند که آژانس بسیاری از وظائف واحدهای اطلاعاتی نیروهای مسلح را بعهده خواهد گرفت. این امر هرگز عملی نشد. DIA وزارت دفاع را در هیأت ملی اطلاعات خارجی نمایندگی می‌کند، ولی تک‌تک سازمانهای نظامی نیز ناظر به جلسات اعزام می‌دارند. بطور مشابهی، این آژانس سیستم وابسته‌های نظامی را اداره می‌کند که نمایندگان نظامی را در ماموریتهای خارج ایالات متحده قرار می دهد، ولی خود افسران از میان نیروهای مسلح تعیین می‌شوند (هالت ۱۹۹۵).

اگرچه وظائف محوله به DIA ظاهراً آن را در موقعیتی برتر از نیروی زمینی، دریائی و نیروی هوائی قرار میدهد، DIA از منابع خودش اطلاعات اندکی اخذ می کند، در عوض متکی است به آژانسهای اطلاعاتی نیروهای مسلح جهت داده ها و اطلاعات خام – از اینروی واحدهای اطلاعاتی نیروها کماکان رو به شکوفائی دارد؛ نتیجه این که آنها و DIA اغلب اقدامات دوباره کاری می کنند.

اینها و سایر مشکلات، منتقدان را بر آن داشته است که ضرورت ادامه حیات DIA را مورد سئوال قرار دهند، ولی تا زمانیکه این آژانس از حمایت وزیر دفاع برخوردار است بعنوان یک رقیب سرسخت سایر آژانسهای اطلاعاتی باقی خواهد ماند.

عملیات اطلاعاتی و وزارت امور خارجه

دفتر تحقیقات و اطلاعات (INR)[1] نماینده وزارت امور خارجه در جامعه اطلاعاتی است. وظائف اطلاعاتی وزارت طبیعتاً ناشی از مسئولیتهای کلی امور خارجی اش می‌شود، و بیشتر آنچیزی است که وزارت بطور معمولی در تحلیل و تفسیر اطلاعات به عنوان کار اطلاعاتی محسوب می دارد. INR واحدی است که از طریق آن وزارت امور خارجه یافته های خودش را به کمیته‌های گوناگون بین سازمانی می‌دهد که در صدد هدایت عملیات اطلاعاتی (بجز فعالیتهای پنهانی) هستند، از جمله هیات ملی اطلاعات خارجی – رئیس INR همچنین مشاور ارشد اطلاعاتی وزیر امور خارجه می باشد.

---

[1] Bureau of Intelligen and Research

علاوه بر نمایندگی وزارت امور خارجه نزد جامعه اطلاعاتی، هدف اولیه INR بوجود آوردن و شناساندن «حساسیت دیپلماتیک نسبت به گزارشهای اطلاعاتی است؛ و گزارشاتِ خودش «ازجمله مورد توجه ترین گزارشات در حکومت است – برخی می گویند از مهمترین آنهاست» (جانسون ۱۹۹۹). ولی INR مستقلاً به گردآوری اطلاعات نمی پردازد مگر از طریق مخابرات تلگرافی معمولی و گزارش از پستهای خارج از کشور. در عوض، متکی به دریافت از سایر آژانس ها است، که معدود کارکنانش به گزارشات اطلاعاتی تکمیل شده متمایل میباشند و بنابراین در درون جامعه اطلاعاتی، وزارت امور خارجه بیشتر مصرف کننده است تا تولید کننده اطلاعات. آن حقیقت وقتی همراه با اندازه نسبتاً کوچک INR در نظر گرفته شود این تردید را بر می انگیزد که وزارت امور خارجه بطور نسبی در موقعیت نامساعدی در جامعه اطلاعاتی قراردارد که بسیار رقابت آمیز است[هفت].

مسئولیتهای اطلاعاتی سایر وزارتخانه ها و سازمانها

وزارت خزانه داری. وزارت انرژی، و دفتر تحقیقات فدرال (FBI) بقیه اعضای رسماً تعیین شده جامعه اطلاعاتی هستند. هر کدام در عملیات اطلاعاتی نقش مهمی را ایفا می‌نمایند، اگر چه هیچ یک در وهله نخست نگران و ذیعلاً به جمع‌آوری اطلاعات خارجی نیست.

فعالیتهای اطلاعاتی خزانه‌داری تا حدودی از جمع آوری اطلاعات اقتصادی خارجی توسط وابسته‌هایش در خارج از کشور ناشی می‌گردد فعالیتهای خاصتر اطلاعاتی بخاطر مسئولیتهای وزارت است برای حفظ و حراست از (بموجب سرویس مخفی ایالات متحده) رئیس جمهور، نامزدهای ریاست جمهوری، و شخصیتهای خارجی؛ برای کنترل (از طریق دفتر الکل، تنباکو و سلاحهای آتشین و سرویس گمرکی ایالات‌متحده) توزیع الکل، تنباکو و سلاحهای گرم و سایر اقلامی که وارد تجارت بین‌المللی می‌شود و جلوگیری از توزیع غیرقانونی آنها و برای اطمینان از رعایت اجرای (از طریق سرویس درآمد خارجی) مقررات درآمد داخلی. اجرای این وظائف اغلب منجر به استفاده از کارکنان پوششی، خبردهندگان مزدبگیر و عملیات نظارت الکترونیک گردیده است.

وزارت انرژی دارای یک اداره اطلاعات مسئول جمع‌آوری آشکار اطلاعات در مورد سیاستهای انرژی و تحولات در خارج می‌باشد. از آنجائیکه وزارت مسئول انجام تحقیقات، توسعه، و تولید سلاحهای هسته ای می باشد دارای قابلیتهای ضد اطلاعاتی درباره آن سلاحها می باشد. این وزارت همچنین همراه با سایر سازمانهای حکومتی در مورد نظارت و مراقبت بر

عدم گسترش سلاحهای هسته ای شرکت می نماید.

دفتر تحقیقات فدرال (یک آژانس مربوط به وزارت دادگستری) مسئول ضد اطلاعات در ایالات متحده است. اختیارات اف بی آی دقیقاً محدود به داخل است، بنابراین، این دفتر باید با سیا کارکند، که مسئولیت ضد اطلاعاتی در خارج را دارا می باشد. بهرحال، رابطه بین دو آژانس برای مدتهای دراز همراه با اختلاف بوده است (ریب لینگ ۱۹۹۴)، که تا حدی بخاطر اختلاف دیدگاهها و مسئولیتهایشان شدت می یابد.

> از نظر اف بی آی، ضد اطلاعات بمعنای دستگیری جاسوسان خارجی است. یا آمریکائیانی که برای سازمانهای اطلاعاتی خارجی در ایالات متحده کار می کنند. این به اف بی آی اختیار می دهد چون مسئولیت کلی اش اجرای قانون است. ولی جاسوسان در داخل و خارج ایالات متحده در حال تردد می باشند. هنگامیکه آنها در کشور دیگری می باشند، مراقبت و نظارت بر آنها بعهده سیا می باشد.
>
> موقعیکه اف‌بی‌آی جاسوسان را دستگیر می کند، در فکر آنست که آنها را بزندان اندازد یا، اگر مصونیت سیاسی دارند، آنها را از کشور خارج سازد. اما وقتیکه سیا جاسوسان را می گیرد، در فکر آنست چگونه آنها راتبدیل به جاسوس دو جانبه سازد، یعنی، از آنها استفاده کند تا جاسوسی کنند در خصوص حکومتی که برایش کار کرده اند، (هالت ۱۹۹۵، ۵۱)

باتوجه به این پیشینه، جای شگفتی نیست که اتهام متقابل بر سر قصور هفت ساله جهت کشف جاسوس دوجانبه بودن **آلدریج آمس**، آب بیشتری به آسیاب دشمنی بوروکراتیک دیرین سیا و اف بی آی ریخت. (برای شرح تفضیلی قضیهٔ آمس، نگاه کنید به فصل ۵، بخصوص چکیده ۱-۵).

فراتر از خصومتش با سیا، صلاحیت اف بی آی دربارهٔ جاسوسی، خرابکاری، خیانت و سایر مسائل امنیتی داخلی برخی اوقات جنجال برانگیز بوده است.در ۱۹۸۱، برای مثال، اف بی آی آغاز به تحقیق و بازپرسی ازمجموعه سازمانهائی نمود که معروف به کمیته همبستگی با مردم السالوادور (CISES) بودند، بعداً سازمان شهروندان برجسته، به اعتراض نسبت به سیاستهای ایالات متحده در السالوادور پرداخت. اگرچه اف بی آی مراقبت و نظارت خودش را مورد دفاع قرار داد، که برای چند سال ادامه یافت، با ابراز اینکه مشغول تحقیق در خصوص فعالیت کیفری بوده، اقدامات مذکور بطوری گسترده بعنوان کوششی جهت ارعاب مخالفان سیاسی دولت ریگان تعبیر شد که ممکن است ناقض حقوق مدنیشان باشد.

اگرچه رسماً عضوی از جامعه اطلاعاتی نیست، باید ذکری بعمل آید از اداره اجرای مقررات مربوط به مواد مخدر وزارت دادگستری (DEA)[1]، که بعضی از فعالیتهای اطلاعاتی را

---

[1] Drng Enforcement Administration

در رابطه با مسئولیتهایش بعنوان یک نیروی انتظامی انجام می‌دهد، با داشتن صلاحیت بر جنبه های داخلی و خارجی تولید و توزیع مواد مخدر. از اینروی اگرچه فعالیتهایش گاهی اوقات با سیا تداخل پیدا می کند، این دو سازمان خیلی شبیه اف‌بی‌آی و سیا، دیدگاهها و نظارت کاملاً متفاوتی درباره نقش اداری شان دارند- «پلیس ها به خبر چین ها بصورت **آدمهای هرزه و مفت خورمی** نگرند»، جاسوسان به آنها بعنوان منابعی نگاه می‌کنند که باید حفظشان کرد. جاسوسها از پیگیری‌ای که مستلزم مصالحه درباره منابع باشد دست برمی دارند در حالیکه، پلیس هاهرگز یا غالباً آن کار را نخواهند کرد. (هالت ۱۹۹۵). صرفنظر از اینها، نقش DEA در خارج از کشور در سالهای اخیر افزایش یافته است، تا حدودی بخاطر بیانیه دولت بوش مبنی بر «اعلام جنگ علیه مواد مخدر و تصاعد نگرانی مشابه ملت درباره توزیع مواد مخدر.»

سازمان اطلاعات مرکزی

قرار دادن سیا در بحث خودمان راجع به سازمانهای اطلاعاتِ شاخه اجرائی در آخرین ردیف، تاکیدی است بر این حقیقت که شناخته شده ترین و بحث انگیز ترین سازمان اطلاعاتی تنها یکی از میان تعداد زیادی است. در واقع، هزینه سیا کمتر از یک پنجم مخارج جامعه اطلاعاتی می باشد. گفته می‌شد که بودجه اش (در ۱۹۹۴) حدود ۳ بیلیون دلار (هالت ۱۹۹۵، ۴۷) و کارمندانش (در اوائل سالهای ۱۹۹۰، منهای کارمندان قرار دادی و خبرچین های مزدور) بیست و دو هزار نفر بودند (کسلر ۱۹۹۲، بیست و هفت). بنابراین توجه به سیا کمتر ناشی از اندازه اش میشود تا از شهرتش برای «حقه های کثیف»، به عنوان عامل اقدام پنهانی حکومت ایالات متحده.

این سازمان به موجب قانون ۱۹۴۷ امنیت ملی تاسیس شد، به عنوان سازمان تبعی شورای امنیت ملی، به سیا مسئولیتهائی واگذار گردید برای (۱) ارائهٔ نظر مشورتی به شورای امنیت ملی در خصوص مسائل اطلاعاتی مربوط به امنیت ملی؛ (۲) ارائه توصیه به شورای امنیت ملی برای هماهنگ ساختن فعالیتهای اطلاعاتی وزارتخانه‌ها و سازمانهای گوناگون فدرال قوه مجریه؛ (۳) مرتبط کردن و ارزیابی اطلاعات و تامین انتشار آنها؛ و (۴) انجام دادن سرویس ها، مأموریت ها، و وظایف مربوط به اطلاعات امنیت ملی آنگونه که شورای امنیت ملی ممکن است دستور دهد. آن وظائف به خاطر اشتیاق در مورد کیفیت تحلیل اطلاعاتی که در دسترس سیاست گذاران باشد ونیز با توجه به علاقه نسبت به وجود یک سازمان اطلاعات مرکزی، رشد و نمو یافت، که انگیزه آن بخصوص ناشی از حمله ژاپن به پرل هاربردر ۱۹۴۱ بود. بهرحال خیلی قبل از آن، توجه و قدرت سیا معطوف بود به فعالیتهای پنهانی روانی، سیاسی، شبه

نظامی، و اقتصادی. تقبل ماموریت پنهانی بطور عمده ای بر فعالیتهای بعدی سازمان و موقعیت نسبی سیاسی اش در درون حکومت امور خارجی تاثیر گذاشت. ما به تفصیل فعالیتها و ماموریتهای پنهانی سیا را در فصل ۵ بررسی کردیم، که چگونه اوضاع و احوال شدیداً خصمانه بین المللی دراواخر سالهای دهه ۱۹۴۰ و اوائل دهه ۱۹۵۰ موجب برانگیختن و تشدید اقدامات سازمان گردید و همانطور که رقابت جنگ سرد بالا می گرفت پیروزیها و شکستهائی را بدنبال داشت. در اینجا ما کمتر دلواپس فعالیتهای پنهانی سیا بعنوان یک ابزار سیاست خارجی آمریکا هستیم بلکه توجه خود را به تاثیرشان بر خود سیا و نقش سازمان در جامعه اطلاعاتی و بیشتر در حکومت امور خارجی معطوف می‌داریم.

مسئولیتهای اطلاعاتی سیا

اقدامات پنهانی، اطلاعات مخفیانه، و ضد اطلاعات مسئولیتهای **مدیریت عملیات** سیا می باشد، که به عنوان سرویسهای مخفیانه شهرت دارد. بخشی که تحلیل اطلاعات را به عهده دارد نیز معروف به **مدیریت اطلاعات** است. از این دو مدیریت، سرویسهای مخفیانه همیشه بسیار مهم بوده اند، معذلک، اوائل سالهای دهه ۱۹۷۰ نقطه عطفی برای سازمان بود، چه تفرقه بر سر ویتنام، افشاگریهای عمومی درباره سوء استفاده سیا از قدرت، دگرگونی در توزیع قدرت بین المللی، تصورات سیاست خارجی را که براساس آن نفوذ سیا در داخل جامعه سیاست گذاری استواربود، متزلزل ساخت. همچنین سئوالاتی جدی درباره قانونی بودن و وجاهت بسیاری از اقدامات سازمان و نقشش بعنوان سازمان «مرکزی» جامعه گسترش یافته اطلاعاتی را برانگیخت.

جانشینی سریع روسای اطلاعات (DCIs) – ریچارد هلمز، جیمز شلزینگر، ویلیام کلبی، جورج بوش، استانفیلدترنر، و ویلیام کیسی – آشوب درونی را برای بیرونیها آشکار ساخت.

کلبی که این شغل را در دوران دولت نیکسون بعهده گرفت و تا پایان دوران فورد خدمت کرد، اصرار بر اصلاح مدیریت بمنظور تقویت نقش سیا در سراسر جامعه اطلاعاتی داشت و اینکه اطلاعات بهتری جهت سیاستگذاران را فراهم آورد. انتصابش بهرحال بیموقع بود چون همزمان شد با افشاگریهای عمومی درباره جاسوسی کردن داخلی سیا – در مغایرت با ویژگی اطلاعاتی خارجی اش – از جمله عملیات علیه ناراضیان سیاسی داخلی از ۱۹۶۷ تا ۱۹۷۴ و یک برنامه بزرگ بازبینی نامه های پستی که تا حدودی با همکاری اف بی ای انجام یافت. عملیات مخفیانه همچنان بعنوان کار اصلی سیا ادامه داشت، آنگونه که اقدامات پنهانی‌اش علیه حکومت آلنده در شیلی در اوائل سالهای ۱۹۷۰ مشخصه آن بود. از اینروی یک

گـزارش بازجویانـه توسـط سـنای ایـالات مـتحده بـه پیشگامی کمیتـه چرچ مامور بازرسی در خصـوص فعالیـتها (و سـوء استفاده های) سیا نتیجه گرفت که: "این فعالیتهای سرویس مخفی تـنها امـوری نیست که سازمان می تواند بخوبی انجام دهد بلکه بیانگر نیازهای سیاست خارجی آمریکا است که در زمانی خاص ضروری داشته است. ماهیت عملیات پنهانی، اولویتی که توسط سیاسـت گذاران ارشد به آنها داده شد، و جهت گیریها و زمینه فکری برخی از مدیران اطلاعات مرکـزی... ماموریـت مخفـیانه را بصـورت فعالیتی حائز اهمیت بسیار در داخل سازمان درآورد" (*گـزارش نهائـی کمیـته منتخـب جهت مطالعه عملیات حکومتی باتوجه به فعالیتهای اطلاعاتی* ۱۹۷۶)

دولـت کارتر کوشید تا جامعه اطلاعاتی را شکل دوباره ای بدهد و دستورالعمل صریحی در مـورد تمامـی جنـبه‌هـای فعالیتهای اطلاعاتی ایالات متحده، از جمله عملیات پنهانی فراهم آورد. کـنگره نـیز امکانـات نظـارتش را تقویـت کرد. و منابع بودجه می رفت که دائماً کم شود- رونـدی کـه پـیش از آن بحرکـت افـتاد، بخصـوص در حوزه اطلاعات انسانی (HUMINT) که بعـبارت دیگـر معـروف بـه «جاسوسـی» است). چون دولت کارتر تاکید بر ابزار فنی جمع‌آوری اطلاعـات را برگـزید. بابـی اینمان در ۱۹۸۲ در برابر کنگره گواهی داد که «تشکیلات اطلاعاتی ۴۰ درصـد از کارکـنانش را از ۱۹۶۴ تـا نیمه‌های سالهای ۱۹۷۰ از دست داده است» گزارشات بعـدی تعـداد کارکنان در مدیریت عملیات سیا را طی مدت زمان دولت کارتر به تعداد سه هزار نفر مشخص کرد (ایگناتیوس ۱۹۹۵، ۲۳)[هشت]. سیا اکنون با یک «بحران هویت» مواجه گردید، چون سازمان در خصوص خودش و ماموریتش نامطمئن بود (ترنز و یتبالت ۱۹۸۲).

در پـی انـتخاب ریگـان، بسـیاری از محدودیتهائـی که در سالهای ۱۹۷۰ برقرار گردید، برداشـته شـد و جامعه اطلاعاتی، با سیا بعنوان طلایه‌دار آن، بهره‌مند از رستاخیزی شد نه فقط بعنوان یک خدمتگزار سیاست خارجی آمریکا بلکه همچنین برخی اوقات بعنوان جانشینی برای آن؛ از جملـه در آمریکای مرکزی، آفریقای جنوبی غربی، جنوب شرق آسیا. بموجب یک برآورد (*نـیویورک تایمز* ۱۱ ژوئن ۱۹۸۴، ص ۱)، عملیات پنهانی در زمان ریگان «افزایشی پنج برابر را از زمـان آخریـن سال دولت کارتر، در مورد ادامه پنجاه عملیات » تجربه کرد. تا نیمه های دهه ۱۹۸۰، کـاهش هـای قبلی در بودجه و تعداد کارکنان اعاده گردید و احتمالاً از حد قبلی فزونی یافـت (تابمـان ۱۹۸۴). افـزایش تعداد کارکنان در سرویسهای مخفی به رقم تقریبی هفت هزار نفـر در دوران دولـت ریگان رسید، «با استخدامهای جدید که تدبیر مبارزهٔ جهانی عملیات شبه نظامـی را علـیه اتحاد شوروی را بعهده داشتند، سازمان دچار تورم گردید» (ایگناتیوس ۱۹۹۵، ۲۳).

در همین حال، «بازی اعداد»؛ - استخدام هر چه بیشتر اتباع خارجی تا حد ممکن برای جاسوسی به نفع آمریکا – بصورت طریقی جهت توفیق در «شرکت» درآمد. مأموران خارجی ۷۰ تا ۸۰ درصد وقتشان را جهت استخدام و جلب «افراد طرف مقابل در سرویس مخفی کرملین» صرف کردند، کوششی که بسیاری آن را بعنوان «صرف بیهوده وقت و تلاش» تلقی کردند (هوکلاند ۱۹۹۴، ۲۹) حتی در اواخر ۱۹۹۴، یک گزارش تحقیقاتی توسط *اخبار آمریکا و گزارشهای جهان* (۴ ژوئیه ۱۹۹۴) مشخص ساخت که «فشار از جانب مدیران DO (مدیریت عملیات) جهت استخدام ماموران جدید آن قدر زیاد است که بسیاری از افسران منطقه درباره ارزش مأمورانشان مبالغه می‌کنند، با ادعای اینکه گزارشهای وزارت امورخارجه متعلق به آنهاست، و اینکه در تلاش برای جلب موافقت مقامات حکومتهای دوست، حتی ماموران غیر موجود را استخدام کرده‌اند.»

بهرحال در درون سرویسهای عملیات مخفیانه، مرکز ضد اطلاعات (جائیکه آلدریچ آمس کارکرد)، «جائی بود که کارمندان ناموفق را می شد فرستاد زیرا قادر به ایراد ضرری نیستند» بنابه توصیف جفری اچ. اسمیت، که دست به یک بازرسی داخلی برای رئیس سیا، آر، جیمز و وسلی تحت عنوان «آنچه نادرست انجام گرفت» زد. نظرِ غالب در سازمان راجع به ضد اطلاعات حالت «تحقیری داشت که در مرز بین اهانت» بود (نقل شد درآر. اسمیت ۱۹۹۴).

ریشه‌های این امر به ظنِ رئیس سابق ضد اطلاعات سیا جیمز جسوس انگلتن، که بر واحد ضد اطلاعات بمدت دو دهه تا استعفای اجباریش در ۱۹۷۴ ریاست داشت، برمی‌گردد، انگلتن که مطمئن شده بود «موشی» در سیا رخنه کرده است، در پیگیری بی محابا و بیرحمانه آنهائیکه مظنون به جاسوسی برای دیگران بودند، سایر ماموران را منزوی و در برخی موارد سابقه کاری آنها را نابود ساخت. «بدگمانی افسانه ای اش» و بازرسیِ بلا وقفه کارمندان ارزشمند سیا سبب ایجاد خصومت و روحیه دنائت..... ایده های مطرود و اتبکارات مسموم گردید (جفری اچ. اسمیت نقل شد در آر اسمیت ۱۹۹۴).

مشابهتهای شگفتی بین میراث سیاسی انگلتن و اثرات مک کارتیسم بر وزارت امور خارجه وجود دارد. «تعقیب و محاکمه مظنونان» را هر یک تجربه کردند که موجب فرسایش توانائیهایشان در انجام موثر وظائفشان شد و بنحوی شدید اعتبار آنان را در حکومت بزرگتر امور خارجی در کنگره، و در سیستم فرعی ریاست جمهوری صدمه زد. تحقیق بازرس کل سیا در مورد فرار آمس معین کرد که آمس در مورد پنجاه و پنج عملیات مخفیانه خیانت ورزیده است، تقریباً دو برابر تعدادی که ابتدا تصور می رفت. علاوه بر آن، بی‌کفایتی سازمان در کشف فرارش تردیدهایی جدی را برانگیخت نه فقط درباره توانائیش که درون سازمان را نظم بخشد بلکه

همچنیـن، پـیرامون اثـرات نـامطلوب بازی اعداد که بتواند بنحوی قاطع و مبتکرانه با چالشهای بعد از جنگ سرد واکنش نشان دهد.

سیا و مدیریت اطلاعات

از لحـاظ نظـری واژه «مرکـزی» سیا را محور جامعه اطلاعاتی می‌نماید، که می‌کوشد تا مسـئولیتش را بـرای هماهـنگ سـاختن جامعـه اطلاعاتـی اعمـال کـند. بهـرحال ایـنجا نـیز، مشـابهت‌هـای مـوازی جالبی با تجربه وزارت امور خارجه به عنوان نخستین در میان برابرها در حکومت امور خارجی وجود دارد.

همانـند وزارت امـور خارجـه، در مسـائل بودجـه ای، سـیا خودش را در مقایسه بمثابه کوتولـه ای در میان غولها می بیند. رئیس سیا، در مقام رئیس اطلاعات مرکزی، اقتدار مستقلی را بـر فقـط بـر بودجه سیا اعمال می نماید. این امر رئیس اطلاعات مرکزی را در موقعیت نسبتاً نامطلوبی در مقابل سایر آژانسهای اطلاعاتی، قرار می دهد که وی باید بر فعالیتهای آنان نظارت داشته باشد. **ریچارد هلمز** رئیس اطلاعات مرکزی سابق، زمانی برآورد کرد که وزارت دفاع ۸۵ درصد هزینه های اطلاعاتی را کنترل می کرد (می ۱۹۹۲، ۶۶).

شـبیه ایـن وضـع را، یک کمیته کنگره، خاطر نشان ساخت که رئیس اطلاعات مرکزی «کمـتر از ۱۰ درصد از مجموع اقدامات اطلاعات تاکتیکی و ملی را» کنترل می نماید، و این که نفـوذ رئـیس اطلاعـات مرکـزی بـر تخصـیص بقیه ۹۰ درصد بودجه چیزی درحد «یک منتقد علاقمند» می‌باشد (نقل شده در بام فورد ۱۹۸۳).

دومین، مکانیسمِ هماهنگ کردن در اختیار رئیس اطلاعات مرکزی ناشی از مسئولیتش جهـت تهـیه گزارشـهای اطلاعاتی برای تمامی حکومت امور خارجی میباشد. همانطور که قبلاً خاطرنشـان شد، DCI بر دو واحد ریاست می کند که سایر سازمانهای اطلاعاتی را بهم گرد می آورنـد، هـیات ملـی اطلاعـات خارجـی (NFIB) و شـورای اطلاعـات ملـی (NIE)[1]. از جملـه وظائفشـان تهـیه بـرآوردهای اطلاعاتـی ملـی (NIEs) اسـت، کـه در انجام درخواستهای خاص سیاسـتگذاران عالـی رتبه تهیه می گردد. این گزارشها، که توسط رئیس اطلاعات مرکزی امضاء مـی شـود، گمـان بـر ایـن است که بهترین داوری های جامعه اطلاعاتی در خصوص موضوعات مـربوطه باشـند، و نوعـاً تعـداد زیـادی گزارش هر سال تهیه می گردد. بهرحال ارزش آنها مورد تـردید است. چنانکه سناتوری آنها را چنین توصیف کرد «بیش از حد محتاطانه، ملاحظه کارانه و باتوجه به اجماع کلی» می‌باشد (بورن ۱۹۹۲)، ژنرال نورمن شوارتسکف خصوصیت برآوردهای

---

[1] National Intelligence Estimates

اطلاعاتی را چون «ملقمه ای بدردنخور» خواند. دیگران هم توافق نظر داشتند.

> علیرغم بیلیونها دلاری که برای جمع آوری و تحلیل اطلاعات استراتژیک مصرف می گردد، بسیاری از استفاده کنندگان نتیجه اش را فاقد ارزش می یابند. «ما هرگز محصولات سیا را استفاده نکرده ایم». یک سفیر سابق و دستیار وزیر امور خارجه به یاد می آورد «آنها بیربط بودند» ارزیابی استفاده کنندگان اطلاعاتی که توسط کمیته منتخب سنا درباره اطلاعات انجام گرفت آشکار ساخت که در خصوص ارزش کار جامعه اطلاعاتی تحقیری گسترده وجود دارد. (جانسون ۱۹۹۳ – ۱۹۹۲، ۶۵)

توانائی قابل تردید سیا جهت تهیه اطلاعات مفید در گذشته پرسشهائی را درباره آینده آن برانگیخت. آیا سازمان می تواند خودش را جمع و جور کند در مواجهه با نظم (بی نظمی) بعد از جنگ سرد؟ همانطور که بطور مفصلتر در فصل ۱۳ مشاهده خواهیم کرد، سازمانهای بوروکراتیک نوعاً نسبت به تغییر مقاومت دارند، و سیا نیز استثنائی نیست. همانند سرویس خارجی، آن نیز یک خرده فرهنگ متمایزی بوجود آورده که در مقابل نیروهای بیرونی که خواهان نقش قاطع تر، عام تر اطلاعاتی می‌باشند مقاومت می‌ورزد.

> افسران اطلاعاتی اغلب داده های جمع آوری شده توسط شیوه‌های حساس یک سازمان را انحصاری ساخته و انتشار و پخش آن را برای بقیه اعضای جامعه محدود می سازند. این رویه و عملکرد با تفسیر مضیق دستورالعملهای امنیتی راجع به «نیاز به دانستن» توجیه می گردد. ولی سبب باطنی اینست که فرهنگ بوروکراتیک که سیستم اطلاعاتی آمریکا بر آن استوار است تضمین نمی کند که...... آنچه جمع آوری می شود منوط به تحلیل جدی، عینی و عام باشد. (گودمن ۱۹۸۵ – ۱۹۸۴ ؤ ۱۷۳؛ همچنین نگاه کنید به کودوین ۱۹۹۲)

جنبهٔ دیگر فرهنگ سیا که آن را شبیه هر بوروکراسی دیگری می نماید تمایلش به ایجاد یک چهارچوب فکری خاص در دوران جنگ سرد درباره تحولات اتحاد شوروی بود که بعداً ثابت شد که اصولاً نادرست بوده برآوردهای مربوط به مخارج نظامی شوروی ثابت شد که غلط است. برآوردهای مربوط رشد اقتصادی ثابت گردید که نادرست است و برآوردهای مربوط به امکان بقای آن نیز غلط از کار درآمد. ولی تمامی آنها از دید فرهنگ بوروکراتیکی که به اتحاد شوروی از منشور جنگ سرد می نگریست قابل قبول بود که تاکید بر سیمای چالش گرانه و متجاوزگرانه آن داشت.

سناتور دانیل پاتریک موینیهان که برای سالها عضو کمیته اطلاعات سنا بود، شواهد مشابه زیادی دید که سیا ارزیابیهایش از اتحاد شوروی را بر آن پایه بنا نهاده بود ولی به نتیجه گیریهای بسیار متفاوتی رسید. با استفاده از مسیرهای متعدد طی مدتی دراز، وی بچالش پیش بینی های ناشی از ارزیابیهای نادرست سیا (که اینک ثابت گردید) از قدرت و امکان حیات اتحاد شوروی پرداخت (موینیهان ۱۹۹۲)، ولی فریاد وی بگوش شنوائی نرسید. بهرحال، زمانی

که صحت آن تایید گردید، موبینهان مدافع سرسخت (ولی هنوز یکه و تنها) بازسازی کامل جامعه اطلاعاتی گردید. نکته اصلی توصیه‌هایش شامل دادن وظائف تحلیل سیا به وزارت امور خارجه، امکانات عملیات مخفیانه شبه نظامی به وزارت دفاع، و وظائف ضد اطلاعاتیش به اف‌بی‌آی بود با انجام آن، خود سیا می توانست منحل گردد.

پیشنهادات موینیهان مظهر و نمونه نظرات کسانی است که می‌خواستند سیا همراه با جنگ سرد بخاک سپرده شود، ولی اصلاح نه دفن، موضوع روز قرار گرفت. کنگره که ناراضی از فقدان اطلاعات صحیح درباره انفجار داخلی اتحاد شوروی و همچنین درباره اطلاعات ضعیف قبل از جنگ خلیج فارس بود، دست به کوششی دیگر برای تجدید سازمان جامعه اطلاعاتی در دوران دولت بوش زد بمنظور آنکه از اشتباهات مداوم آن را نجات بخشد. کانون اصلی پیشنهاداتش معطوف به تمرکزگرائی بود نه اضمحلال (نگاه کنید به بورن ۱۹۹۲).

لایحه‌ای که در ۱۹۹۲ ارائه گردید خواستار انسجام بیشتر سازمانهای اطلاعاتی کشوری و نظامی بود و تمرکز قدرت بیشتر در اختیار یک فرد، مانند رئیس اطلاعات مرکزی، «تا ایجاد هماهنگی نموده و برای تمامی جامعه اطلاعاتی اولویتها را تعیین نماید» (بورن ۱۹۹۲). از اینروی لایحه یادآور کوششهای روسای جمهور قبلی بمنظور نظارتشان بر جامعه اطلاعاتی بوسیله تقویت قدرت رئیس اطلاعات مرکزی بود، که مشاور اصلی رئیس جمهور در امور اطلاعاتی خارجی است.

رئیس جمهور نیکسون، برای مثال، نخست رئیس اطلاعات مرکزی را مسئول تهیه توصیه ها برای بودجه یکچارچه اطلاعات خارجی ساخت. رئیس جمهورفورد بعداً کوشید تا نقش DCIs در تخصیص منابع اطلاعاتی ملی (ولی تاکتیکی) را تقویت کند. کارتر حتی گامی پیش تر رفت و به DIC اختیار کامل و انحصاری نسبت به تایید بودجه برنامه اطلاعات ملی تقدیم شده به رئیس جمهور را داد. برای نیل به این هدف، تعداد کارکنان جامعه اطلاعاتی، که رئیس اطلاعات مرکزی را کمک می نمایند (آنطور که در نمایه ۱۱,۳ مشخص شده است)، بنحوی قابل ملاحظه افزایش پیدا کرد.

تعجب آور نبود که سایر سازمانهای اطلاعاتی اشتیاق کمتری نسبت به کوششهای رئیس اطلاعات مرکزیِ کارتر برای توسعه و گسترش نقشش در سراسر جامعه را داشتند. آنها در پایان کار پیروز شدند، هنگامی که همراهان دولت ریگان با رغبت و شوق بسیار نسبت به ارتش، توانستند از اختیارات رئیس اطلاعات مرکزی بکاهند بنحوی که استقلال تاریخی وزارت دفاع محفوظ بماند.

یک دستور اجرائی دولت ریگان «به رئیس اطلاعات مرکزی بیشتر نقش یک هماهنگ

کننده را می‌دهد، تا مدیر امور جامعه را.» و ویلیام کیسی، رئیس اطلاعات مرکزی ریگان، شیوه‌ای بیشتر آکادمیک را اتخاذ کرد، رهیافت «هیات مدیره» را نسبت به هیات ملی اطلاعات خارجی گرفت که اعضایش مسئول جمع آوری و پرداخت اطلاعات بودند (فلاناگان ۱۹۸۵).

ابتکارات کنگره برای اصلاحات اطلاعاتی با رئیس جمهور شدن کلینتون به بایگانی سپرده شد، ولی کنگره کماکان ناراضی از هم ساختار و هم حاصل کار جامعه اطلاعاتی است. از اینروی، همانطور که ما در فصل ۵ متذکر شدیم، کنگره بر رئیس جمهور کلینتون بی رغبت فشار وارد ساخت تا بررسی دو حزبی از جامعه اطلاعاتی را بعمل آورد،با این نوید که دامنه وسیعی از مسائل مربوط به ساختار و اهداف سازمانها و عملیات اطلاعاتی ایالات متحده مورد رسیدگی و توجه قرار گیرد. کنگره در همین حال، بنام کارآئی و عینیت بیشتر خواستار تمرکز گردید که جلوه گر همان روندی است که در تشکیلات دفاعی موثر شد، زیرا کنگره مرتباً کوشیده تا نهادهای «مرکزی» مهمتر از همه وزیر دفاع و ستاد مشترک و رئیسش را، در مقابل نیروهای مسلح تقویت نماید (شولسکی و اشمیت ۱۹۹۵ – ۱۹۹۴). البته نه هر کسی موافق با درستی این رهیافت است.

گردآوری و پرداخت اطلاعاتی

منتقدان غالباً استدلال می‌کنند که تمرکز وظائف گردآوری اطلاعات، تحلیل، و هماهنگی آن تحت اختیار رئیس سیا اثری زیانبار بر پرداخت نهائی اطلاعاتی دارد.

> این انسجام و همبستگی، کل جامعه اطلاعاتی را در معرض فشارهای سیاسی و فرهنگی قرار داده و این تمایل را در تمامی عوامل تقویت می کند که با وضع و حالت هر دوره ای خودرا همساز کنند «با وزش باد حرکت کنند». این سبب بوجود آمدن نوعی «فکر گروهی» گردیده است در جائیکه فشارها جهت توافق کلی بر شیوههای فکری فردی غلبه می یابد -- چیزی شبیه آنچه در اتاق هیات ژوری روی میدهد (الس واث و آدلمان ۱۹۷۹، ۱۵۸).

ناتوانی سیا در پیش بینی سقوط شاه ایران در ۱۹۷۹ ممکن است مربوط به تمرکز وظائف اطلاعاتی بوده باشد. آنطور که تحقیق کمیته اطلاعاتی مجلس نمایندگان خاطر نشان ساخت، سیا خودش را محصور در میان منافع متنازع یافت: «از یک سو، سیا از لحاظ تاریخی خودش را حامی شاه می دید. از سوی دیگر موظف بود که تحلیل اطلاعاتی درست و دقیقی از وضعیت سیاسی ایران تهیه نماید». ادغام جمع آوری اطلاعات و تحلیل آن نزد رئیس اطلاعات مرکزی توانائی سازمان در تشخیص وتمیز برآورد نسبت به احتمال بقای شاه را با توجه به اعتمادی که بوی داشت محدود می‌ساخت، چه رئیس سیا، در عین حال رئیس سازمانی بود که اطلاعات را گردآوری می کرد و هم مشاوراصلی رئیس جمهور بود در تعیین اینکه اطلاعات چه

معنائی می دهد.

شکست اطلاعاتی در مورد ایران از این جهت مشابهت هائی با فاجعه ۱۹۶۱ خلیج خوکها داشت، موقعیکه سیا نخست اطلاعات را جمع آوری کرد و سپس به برنامه ریزی طرح اقدام بر مبنای اطلاعات خودش مبادرت ورزید. نهایتاً تعهدش نسبت به برنامه منجر به آن گردید که اطلاعاتی را که می توانست گزینه نظامی را مردود شمارد، بحساب نیاورد.

ایران‌و کوبا فقط دو نمونه از دهها شکست اطلاعاتی هستند که توسط کنگره یا رسانه‌ها طی چند دهه گذشته مورد تحقیق قرار گرفته است. شاید چنین شکستهائی اجتناب ناپذیر باشند (بتس ۱۹۷۸)، ولی توضیح اینکه چرا اینها روی داد کماکان مهم خواهند بود.

ماجرای ایران و کوبا نشان می هد که ناتوانی تشکیلات اطلاعاتی جهت تامین اطلاعات عینی، بموقع و درست سبب شکست سیاسی می‌گردد. فزون بر آن، فرهنگ بوروکراتیک بلاشک مؤثر در کاستی های اطلاعاتی است که برخی از انواع تحلیل ها رابیشتر از دیگران طرفداری (و پاداش) می دهد (گودمن ۱۹۸۵ – ۱۹۸۴). بهرحال این نیز درست است که سیاست‌گذاران ممکن است نسبت به اطلاعات عینی و بیطرفانه کم توجهی نشان دهندیا بنحوی درصدد منعطف کردن آن به جهت مقاصدشان باشند. در زمان جنگ ویتنام، برای مثال، رئیس سیا ریچارد هلمز فقط سیزده روز قبل از تجاوز نظامی آمریکا به کامبوج برآوردی را دریافت داشت که تهاجم سبب باز دارندگی ویتنام شمالی از ادامه دخالتش در جنگ نخواهد شد، ولی او تصمیم گرفت که آن را به اطلاع کاخ سفید نرساند. درست بر عکس این، استعفای دو تن از تحلیلگران ارشد سیا طی دوره نخست رئیس جمهوری ریگان به خاطر فشارهایی بود که آنها ادعا کردند، ویلیام کیسی بر آنها وارد می‌ساخت تا ارزیابیهایشان در مورد آمریکای مرکزی را مجدداً بنحوی بنویسند که بیشتر منطبق با سیاست موجود ایالات متحده باشد.این نمونه ها اشاره دارد به آنچه که رهبر اکثریت سنا رابرت برد بعنوان "بهره برداری تکان دهنده از سیا برای مقاصد سیاسی" توصیف کرد.

نقش کیسی در دولت ریگان بخصوص جنجال برانگیز بود نه فقط به خاطر اینکه او قویاً طرفدار گزینه پنهانکاری بود، بلکه وی نخستین رئیس اطلاعات مرکزی بود که از مقامی در سطح وزیر بهره مند بود. این بدان معنی است که وظائفش در عین حال وی را هم در موقعیت حمایت از سیاست دولت قرار می داد و هم در مقام تهیه ارزیابیهایی بود که بر اساس آن سیاست باید استوار می گردید. همانطور که در مورد افتضاح خلیج خوکها اتفاق افتاد، مسئولیتهای دوگانه موثر در شکست ابتکار حرکت بسوی ایران بود.

جان تاور، رئیس کمیسیونی که ماجرای ایران – کنترا را رسیدگی کرد، نتیجه گرفت

که این امر چیزی بیشتر از "انحراف" بود. سایرین، منجمله آلن.أی. گودمن[1]، که مقامات بالایی را در سیا داشته، ارزیابی ویرا قبول ندارند. "در شکست مفتضحانه اخیر" وی در ۱۹۸۷ نوشت، "سیا اشتباهاتی کرد که منحصر به سیاست و شخصیتهای درگیر نبود... ولی نقضهای اصلی در سیستم پشتیبانی و حمایت اطلاعاتی کشور نسبت به سیاست خارجی را نشان داد،" از جمله آن نواقص "مشکلات دیرین ناشی از مداخله سیاست در جمع آوری و تحلیل اطلاعات می‌باشند" (گودمن ۱۹۸۷).

رابرت ام. گیتس، معاونِ بیل کیسی رئیس سیا در زمان ماجرای ایران – کنترا (و بعداً معاون مشاور امنیت ملی در دولت بوش)، به رابطه بین تحلیل اطلاعاتی و سیاست، کوتاه زمانی بعد از افشای ماجرای ایران – کنترا، پرداخت. او نوشت که سیاست گذاران همیشه دوست دارند که اطلاعات، موید چیزی باشد که آنها قصد انجامش را دارند، و اغلب می کوشند تا بر تحلیل ها نفوذ بگذارند تا نتایج مورد دلخواهشان را تقویت نماید. آنها سئوالات دقیقاً مورد نظر را به میان می کشند، گاهی اطلاعات را نگاه می دارند، موضوع را گسترده یا محدود کرده و در موارد نادر حتی درصدد ارعاب بر می آیند. وی افزود فشارها می تواند بسیار عظیم باشند ولی الزامی وجود ندارد که کارشناسان سیا در تحریف گزارشها در جهت حمایت سیاسی حساس باشند نسبت به آنهائیکه اطلاعات را می پردازند –"که تخطی فقط از اصل عمیقاً اخلاقی و فرهنگی سیاست خواهد بود" (گیتس ۱۹۸۸-۱۹۸۷). معذلک روشن است که مرز بین اطلاعات و طرفداری اغلب باریک است. مثلاً کمیسیون تاور، دریافت که اعضای ستاد شورای امنیت ملی فعالانه با مقامات سیا در تدارک برآورد ویژه اطلاعاتِ ملیِ ماه مه ۱۹۸۵ درباره ایران، مشارکت داشتند که ممکن است "نظرات افراطی شان... بر داوری اطلاعاتی" مندرج در برآورد تاثیر گذاشته باشد. کمیسیون افزود "این خیلی مهم است که مرز بین اطلاعات و حمایت و طرفداری از یک سیاست خاص محفوظ بماند، اگر قرار است که سازمان اطلاعاتی انسجامش را حفظ کند و وظیفه اش را بخوبی انجام دهد" "در این مثال، سیا آنقدر خودش را به خط مشی سیاسی نزدیک ساخت که موجبات نگرانی را ایجاب نمود."

اغلب گفته می‌شد که بیل کیسی تحلیلهای اطلاعاتی را یا تحریف می‌کرد یا آن را جامه‌ای می‌پوشید به قامت خدمت به دستور کار سیاست خارجی ریگان (همانطور هم خدمت به خودش). شگفت اینکه، گیتس هم نیز، طی جریان استماعات سنا در ۱۹۹۱ برای تایید شغلش که منجر به انتصابش بعنوان رئیس سیا در دولت بوش گردید متهم به تخلف بود. سئوالات بی شماری درباره نقشش در ماجرای ایران – کنترا مطرح شد، که درباره آن وی اقرار

---

[1] Allan E. Goodman

بـه جهل کرد. اتهامات زیانباری نیز وارد شد که گیتس اطلاعات را در سالهای ۱۹۸۰ تحریف یا پنهان داشت که در خدمت دیدگاههای خصمانه و ضد شوروی کیسی باشد: یک رئیس قسمت سـابق سـیا در اداره تحلـیل شوروی، او را متهم ساخت که "نقش گیتس.. این بود که اخلاق و روند اطلاعاتی را مخدوش سازد." "او فیلتر کیسی بود... واسطه و دلال برنامه‌های کیسی بود."

گیـتس کـه تجـربه‌اش در مدیریـت اطلاعـات – جانـب "روشـن" کـار سـازمان، نـه در سرویسهای مخفیانه بود – این انتقاد را پذیرفت که او درباره حوادث در اتحاد شوروی قضاوتهای نادرسـتی کـرده اسـت. وی همچنیـن بـه حمله متقابل نسبت به منتقدینش پرداخت که ارتش تحلـیلگران سـیا را بعـنوان افـراد "تنگ نظر، از خود راضی، و متکبر،" توصیف کردند که دارای "تفکرات بی پایه و از خود راضیانه و برداشتهای سئوال برانگیز" بودند. گیتس در پایان، تاییدش را بدسـت آورد، ولـی مختصر اطلاعاتی که به مردم آمریکا داده شد حاکی از نزاع تلخ داخلی در سـازمانی بـود کـه زمانـی چنین تصور میشد که از جمله نهادهای نخبهٔ سیاست خارجی کشور مـی‌باشـد. او اقـدام ناچیزی در جهت ایجاد اعتماد راجع به قابلیتش برای مواجهه با دستور کار نوآورانه و قاطعی که بعد از جنگ سرد در حال ظهور بود بعمل آورد[۵].

مدیریت و نظارت اقدامات پنهانی

در تمامـی تحقـیقات متعدد راجع به عملیات اطلاعاتی، یک حلقه ارتباطی این است که چگونـه اعمـال کنـترل بـر عملـیات پنهانی نمود. در سطح سیستم فرعی ریاست جمهوری این مسئولیت بعهده شورای امنیت ملی است.

از طـریق کمیـته هـای اختصاصـی اش – "کمیـته ۲۰۸"، "کمیته ۴۰" یا صرفاً کمیته هماهنگـی ویژه یا کمیته رؤسا– دستگاه شورای امنیت ملی نهایتاً مسئول تایید اقدامات پنهانی و نظـارت بـر رعایـت مقررات قانونی جاری (مانند ممنوعیت علیه قتل رهبران سیاسی خارجی) می‌باشد.

از سـالهای ۱۹۷۰، کـنگره مصمم بوده است که مسئولیتهای دقیق تری را برای انجام و نظـارت عملـیات پنهانی مشخص سازد. اصلاحیه هافس – رایان[۱] به قانون کمک خارجی ۱۹۷۴ (کـه بـا قـانون نظـارت اطلاعاتـی[۲] ۱۹۸۰ فسخ گردید) رئیس جمهور را مکلف ساخت که برای کنگره گواهی کند (یعنی، "دریابد") که اقدام پنهانی مصوبهٔ مجریه "مهم برای منافع ملی ایالات مـتحده است". قانون مقرر می دارد که رئیس اطلاعات مرکزی باید کنگره را در "موقع مناسب"

---

1. Hughes – Ryan Amendment
2. 1980 Intelligence Oversight Act

از نظر ریاست جمهوری مطلع سازد. در عمل، این الزام بمعنی مطلع ساختن کمیته های اطلاعات مجلس نمایندگان و سنا و کمیته‌های نیروهای مسلح، انتضابات، و امور و روابط خارجی می باشد. از لحاظ نظری این امر بمعنای آن است که در هر موردی تقریباً از چهل و پنج تا دویست عضو کنگره و کارکنان ستادشان می توانند از اقدامات پنهانی که در آستانه وقوع است آگاهی یابند. *قانون ۱۹۸۰ نظارت اطلاعاتی* تعداد کمیته ها را به دو تا کاهش داد. باوری عمومی که کنگره نمی‌تواند رازی را نگاه دارد موید عزم به کاستن از تعداد کمیته‌ها بود.

هر چند روند مطلع ساختن کنگره نباید بیش از اجرای اقدام پنهانی تکمیل گردد، بهرحال، (مدت بیست و چهار ساعت مورد تفاهم است)، مفهوم *انکار قابل قبول*[1] این الزام را موجب شد. انکار قابل قبول دلالت بر این دارد که رئیس جمهور از اقدام پنهانی جاری یا آتی مطلع نیست به نحوی که مصون از شرمندگی احتمالی یک عملیات "پر هیاهو" باشد. وزیر امور خارجه کیسینجر در برابر کنگره گواهی داد که از ۱۹۷۲ تا ۱۹۷۴ رئیس جمهور نیکسون شخصاً و مستقیماً تمامی عملیات پنهانی را تصویب کرد، و اینکه او باور داشت "با آگاهی تقریباً محققی" که همین امر نیز در گذشته صادق بوده است (کمیته منتخب مجلس نمایندگان درباره اطلاعات، نقل شده در گزارش نهائی کمیته منتخب برای مطالعه عملیات حکومتی با توجه به فعالیتهای اطلاعاتی ۱۹۷۶، ۲).

بهرحال، گواهی دیگری در برابر کنگره دلالت داشت که "یکی از ابزار حفظ رئیس جمهور از شرمندگی این است که به وی درباره برخی عملیات پنهانی، حداقل بصورت رسمی.. . چیزی نگویند مفهوم، انکار قابل قبول، تقریباً در معنی عادی اش تفسیر شد، و حکومت اجازه یافت که برخی چیزها را که از رئیس جمهور درباره آن نظری نخواسته بود، انجام دهد،" (گزارش نهائی کمیته منتخب برای مطالعه عملیات حکومتی با توجه به فعالیتهای اطلاعاتی ۱۹۷۶، I).

انکار قابل قبول بار دیگر در ماجرای ایران – کنترا چهره نشان داد، زیرا طی جلسات استماع در برابر کنگره روشن شد که برخی از کسانی که در آن ماجرا دخالت داشتند، مشخصاً مشاور امنیت ملی جان پویند کستر، اقداماتی را بنام رئیس جمهور و بدون آگاهی صریح وی متعهد شد. "اگر چه اطمینان داشت که رئیس جمهور استفاده از منافع ناشی از فروش اسلحه به ایران را برای کنترا بعنوان "وسیله اجرائی" سیاستش تصویب می‌کند، پویندگستر، تصمیم بسیار زیرکانه‌ای گرفت که چیزی از رئیس جمهور نپرسد به نحوی که او بتواند [خودش را] از

---

[1] Plausible Denial

عواقب تصمیم مصون نگاهدارد و امکانات انکار آینده فراهم باشد،" (تروِرتون[1] ۱۹۹۰، نقل گواهی در برابر کنگره).

شواهد موجود شیوه‌های دیگری را نشان می‌دهد که بموجب آن مقامات منتخب ملت در مدیریت سطح بالای عملیات پنهانی، سهل‌انگاری کرده‌اند. تحقیق گسترده سنا در نیمه سالهای ۱۹۷۰ درباره جامعه اطلاعاتی، برای مثال، معلوم داشت که تأییدهای گفتاری با تلفن در عوض مباحثات گسترده رو در رو جهت تایید و تصویب پیشنهادات مورد استفاده قرار گرفته است. هنگامیکه جلسات رسمی و مباحثات گسترده تشکیل می‌یافت، ابتدا آنها به ابداعات جدید می‌پرداختند بجای اینکه به بررسی و مداقه کامل پروژه‌های در دست اجرا بپردازند. طی سال ۱۹۷۵، برای مثال، کمیته ۴۰، نه بار جلسه داشت که درباره آنگولا به بحث پردازد (مقایسه شود با یک جلسه شورای امنیت ملی راجع به این موضوع)، و یک گروه کاری بین سازمانی درباره آنگولا بیست و چهار بار بین اوت ۱۹۷۵ و ۱۰ ژانویه ۱۹۷۶ جلسه داشت (گزارش نهائی کمیته منتخب برای مطالعه عملیات حکومتی با توجه به فعالیتها اطلاعاتی ۱۹۷۶، I .55).

و این گرایش علیرغم تحقیق شدید سنا و گزارش نهائی تند و انتقاد آمیز درباره فقدان کنترل معنی دار در خصوص اقدامات اطلاعاتی (و سوء استفاده‌ها) ادامه یافت. آنطور که یکی از تحلیلگران در اظهار نظر راجع به دولت کارتر خاطر نشان ساخت، "تمایلی ظاهراً در داخل سیا است که تنها معدودی از مقولات اقدام پنهانی وسیع را به رئیس جمهور گزارش دهند و درباره به اصطلاح سایر اقدامات جاری و معمولی، در درون سازمان اتخاذ تصمیم گردد. گرچه این عملیات معمولی ظاهراً منبعث از موافقت‌های پیشین ریاست جمهوری می باشند، اما این امر به سازمانها امکان می‌دهد که کاخ سفید و کنگره را دور بزنند" (جانسون ۱۹۸۴، ۱۴۸). رویهم رفته، تعداد عملیات پنهانی خاص که مشروط به دقت و نظارت بین سازمانی در سطح بالا هستند ظاهراً بسیار کم بوده‌اند (همچنین نگاه کنید به جانسون ۱۹۸۹، تروِرتون ۱۹۸۷).

دامنهٔ موافقت ریاست جمهوری که اقدامات پنهانی را برای کنگره تائید می‌کند، آنطور که لازمه قانون نظارت اطلاعاتی ۱۹۸۰ می باشد، می تواند تاثیری مهم در کنترلشان داشته باشد. بخصوص اینکه آیا موافقت با عبارت مضیق یا گسترده در نظر گرفته شود، مساله ای حائز اهمیت هم برای کنگره و هم برای شاخه اجرائیه است. استانفیلد ترنر رئیس اطلاعات مرکزی در زمان دولت کارتر، چنین توضیح می‌دهد:

تحت موافقتی وسیع، یک عملیات می تواند به نحوی قابل ملاحظه افزایش یابد، با

---

[1] Treverton

یـک موافقت مقید و مضیق، سیا باید نزد رئیس جمهور برود و موافقت تجدید نظر شده ای برای هـر گونه تغییری در قلمرو عملیات اخذ نماید. کنگره از حکم های گسترده نگران است، چه آنها بـه آسـانی مـی توانند مورد سوء استفاده قرار گیرند. سیا هم نگران حکم های مضیق است، آنها مـی توانـند تـبدیل بـه مزاحمـت شـوند. آنچه حاصل آمده تفاهم کاری است که هر گاه فعالیت بموجـب موافقتـی به مرحله اجرا در آید که وسیعتر از توضیح اصلی گذشته به کنگره باشد، سیا کمیته را مطلع خواهد ساخت. (ترنز ۱۹۸۵، همچنین نگاه کنید به هالت ۱۹۹۵).

بهـر حال حتی در این رابطه نیز جائی برای تفسیر و امکان سوء استفاده هست. موضوع مین گذاری بنادر نیکاراگوا در ۱۹۸۴ را بنگریم.

در ۳۱ ژانویـه ۱۹۸۴، رئـیس اطلاعات مرکزی ویلیام کیسی با کمیته اطلاعات مجلس نمایـندگان جلسه داشت و مین‌گذاری را ذکر کرد، اگرچه جلسه در وهله نخست و عمدتاً درباره اجـازه دادن اعتـبار بـرای پـروژه کلی کنترا بود. کمیته مجلس نمایندگان ظاهراً اطلاعاتش را با همکارانش در سنا در میان نمی گذارد....

کیسـی نخسـت با کمیته کامل اطلاعاتی سنا در ۸ مارس دیدار کرد، به مدتی بیش از یـک سـاعت، ولـی این جلسه نیز عمدتاً درباره اجازه استفاده از پول بحث می کرد، که بر سر آن کمیـته اطلاعـات در کشـمکش صلاحیتی با کمیته تخصیصها بود. تنها یک جمله که مربوط به میـن گـذاری بـود، و آنهم، مانند بقیه توضیحات، توسط مِن مِن کردنهای غیر قابل درک کیسی ایـراد شـد. بسـیاری در کمیـته چیزی از مین گذاری نفهمیدند تا یک ماه بعدتر، و در آن موقع تقریباً بطور تصادفی. (ترورتون ۱۹۹۳، ۸۳)

از لحـاظ فنی کیسی به نص قانون گردن نهاد با اشاره اش به آنچه بعداً بصورت عملیاتی پنهانـی و از نظـر سیاسـی انفجـار امیز درآمد، ولی این ماجرا حتی اعضای جمهوریخواه کنگره، مانند سناتور باری گلدواتر را نیز به خشم آورد (نگاه کنید همچنین به فصل ۱۲)، که از خواسته دولـت بـرای بازگـرداندن اقدامـات پنهانـی بـه خدمـت بیشتر و قاطعتر سیاست خارجی کشور حمایـت کـرده بـود. ایـن بخاطـر رفـتار کیسی بود که بنظر می‌رسید خود این فکر که اقدامات پنهانـی باید مشروط به اداره دمکراتیک توسط مقامات منتخب ملت باشد را به بازی گرفته بود، هر چند برخی اوقات مشکل باشد.

افشـاگریهای ایـران –*کنـترا* ناراحتی کنگره درباره مسئولیتهای نظارتی‌اش در خصوص اقدامـات پنهانی را تقویت نمود. اینکه کنگره اصرار داشت که تمامی حکم‌های ریاست جمهوری مبنـی بـر تصـویب اقدامات پنهانی و تمامی تغییرات مهم در آنها بصورت کتبی در آید. و تاکید کرد که کنگره از چنین عملیاتی در ظرف مهلت زمانی معین مطلع شود، از اینروی راههای فرار کـه دولـت ریگـان جهـت ادامـه ابتکار ایران و حمایت از کنترا از آنها استفاده کرده بود و غافل نگاهداشـتن کـنگره را مسـدود نمـود. فقـط با بستن راههای فرار کنگره توانست "نظراتی را در

تصمیم نهائی داشته باشد بجای اینکه از یک عمل انجام شده بعداً مطلع گردد» (هالت[1] ۱۹۹۵). ولـی دولت بوش این مسیر را منحرف ساخت و اینکه چگونه به بهترین نحو عملیات مخفیانه را کنترل نمود کماکان موضوعی متنازع فیه و مشکل‌آفرین باقی ماند.

یـک تنش ذاتی بین اصل حکومت کردن دمکراتیک، که متکی به دسترسی به اطلاعات اسـت بـه نحـوی که شهروندان بتوانند از روی آگاهی اتخاذ تصمیم نمایند، و رازداری که لازمه گردآوری اطلاعات و عملیات اطلاعاتی پنهانی است، وجود دارد. واضح است که سیاست گذاران بـاید متقاضـی بهتریـن اطلاعـات موجـود دربـاره وضع حال و آینده، قابلیت ها ومقاصد و نیات قدرتهـای خارجـی باشـند. اگر قرار است آنها امنیت و رفاه ملی را حفظ کنند، آنچنانکه تکالیف قانونیشـان آنـان را ملـزم میسـازد. بهـرحال در زمـان جنگ سرد، غالباً این پنهانکاری به معنی چـیدن از دامـنه حقوق سیاسی و مدنی شهروندان بود، و در واقع تأکید بر رازداری با مسئولیت دمکراتـیک شـهروندان کشور مغایر بود. منتقدان در آن زمان این سئوال را مطرح کردند که آیا سیاسـت گـذاری پشت درهای بسته حاکی از کنترل دمکراتیک بر سیاست گذاری خارجی بود. ایـن سـئوال کماکان باقی است: آیا یک جامعه دمکراتیک می تواند بمدتی طولانی خودش را از مسـئولیت رفـتار مقامـات حکومتش مبرا نماید، بدون اینکه حتی متحمل ریسک نادیده گرفتن ایـن پرسـش گردد که چه کسی در خدمت چه کسی است، برای چه منظوری، و در نیل به چه آرمانهائی؟ این سئوال متوجه بطن معمای بنیادی و ماندگار دمکراسی می‌باشد.

سازمانهای اقتصادی: کارگزاران اقتصاد سیاسی

وزارتخانـه هـای امـور خارجـه و دفـاع، وزارتخانه های مهم قوه مجریه متصدی سیاست خارجـی و امنیـت ملـی مـی باشـند. بهـرحال در جهانی که پیچیده و از لحاظ اقتصادی دارای وابسـتگی مـتقابل اسـت، صـلاحیت هایشان، بخصوص صلاحیت اولی برخورد و تداخل پیدا می کـند با سایر وزارتخانه ها که مسئولیتهای سیاسی شان به حوزه بین المللی نیز جاری می گردد و بـالعکس. نگاهی مختصر به چهار وزارتخانه ای که اساساً نگرش و جهت گیری داخلی داشته و همچنیـن در ارتباط با امور اقتصادی خارجی می باشند شواهدی مضاعف را درباره پیچیدگیهای حکومت امور خارجی و نقشش در وضع و اجرای سیاست خارجی آمریکا آشکار می سازد.

---

[1] Holt

وزارت خزانه داری

دلواپسی برای موقعیت دلار ایالات متحده در نظام پولی بین المللی به وزارت خزانه داری علاقه ای وافر نسبت به امور بین المللی می دهد. مسئولیتهایش شامل سیاست مالیاتی، تعرفه ها، موازنه تجاری پرداختها، تعدیلات نرخ ارز، و بدهی عمومی است.از اینروی خزانه داری وزارت خانه اصلی است که در آن توصیه های سیاسی محاسباتی و مالی بین المللی و داخلی تنظیم می‌شود. استفن دی. کوهن (۱۹۹۴) ارتقاء و صعود مقام وزارت خزانه داری به موقعیت قدرت در حوزه سیاست‌گذاری اقتصادی بین‌المللی را بعنوان "سیمای برجسته سازمانی سیاست اقتصادی بین المللی ایالات متحده از زمان پایان جنگ جهانی دوم" توصیف می نماید. وی این عروج خزانه‌داری به قدرت را منتسب به سه عامل رقابت آمیز می‌داند: "افول نسبی بین المللی توان اقتصادی ایالات متحده، آنطور که در وضع رو به خرابی موازنه پرداختهای ایالات متحده و ضعف مکرر دلار مشهود بود، تاثیر رو به ازدیاد بخش خارجی بر مدیریت سیاست اقتصادی داخلی، و تزاید علاقه حکومت به تحصیل دامنه وسیعی از هدفهای سیاسی اقتصادی".

اهمیت وزارت خزانه‌داری، اغلب وزیر خزانه‌داری را که بعنوان مأمور اصلی مالی ایالات متحده خدمت می کند، وارد حلقه نزدیکترین مشاوران ریاست جمهوری کرده است، جائیکه وی قادر به نفوذ گذاشتن بر سیاست گذاری داخلی و بهمان نسبت خارجی بوده است. فهرست متنفذان با الکساندر هامیلتون آغاز خواهد شد، نخستین وزیر خزانه داری کشور. در نیم قرن گذشته این فهرست از جمله شامل جورج ام همفری، داگلاس دیلون، جان کونالی، ویلیام سیمون، مایکل بلومنتال، جی، ویلیام میلر، جیمز ابیکر، نیکلاس اف برادی، ولوید بنستن می‌شود.

اهمیت وزارت خزانه داری به طرق گوناگونی تجلی می یابد. وزیر مثلاً اغلب بعنوان عضو اصلی شورای امنیت ملی پیشنهاد شده، جائیکه وی به تناوب شرکت می‌نماید. وی همچنین یک عضو شورای اقتصادی ملی دولت کلینتون است و ریاست دستگاههای هماهنگ کنندهٔ، سیاست اقتصادی کاخ سفید در دولتهای گذشته را بعهده داشت. نقشهای مهم دیگرش شامل وظائف وزیر است بعنوان عضو حاکم ایالات متحده در شورای نظام صندوق بین المللی پول، بانک جهانی، بانکهای توسعه بین آمریکائی، آسیائی و آفریقایی. این مشاغل به وزیر خزانه داری و وزارت خانه اعتباری عمده در تصمیمات اغلب مورد اختلاف مربوط به مشارکت ایالات متحده، سطح کمک به نهادهای وام دهنده چند جانبه، و در مسائل پیچیده مربوط به حفظ و فعالیت سیستم پولی بین المللی می‌دهد.

اداره دستیار وزیر در امور بین‌المللی، واحد اصلی در داخل خزانه‌داری است که

مسئولیتهای بین المللی وزارت را بعهده دارد. در ایام دولت کلینتون آن اداره در مقایسه با دوران ریاست جمهوری ریگان و بوش بطور فعالی درگیر شکل دادن به سیاست تجاری بود. این واحد همچنین به واحدهای فرعیِ مسئول امور پولی، کشورهای درحال رشد، سیاست تجاری و سرمایه گذاری، و امور شبه جزیره العرب تقسیم گردیده. از طریق این واحدها اداره مذکور وزیر خزانه داری و معاون وزیر در امور بین المللی را در تنظیم و اجرای برنامه ها و سیاستهای مالی، پولی، بازرگانی، انرژی و تجاری کمک می نماید. اداره مذکور نیز حامی نقش وزیر بعنوان رئیس مشترک کمیسیون مشترک عربستان سعودی – ایالات متحده در خصوص همکاری اقتصادی، کمیته مشترک ایالات متحده – اسرائیل برای تجارت و سرمایه گذاری، کمیته اقتصادی مشترک ایالات متحده – چین، و رئیس شورای مشورتی ملی درباره سیاستهای پولی و مالی بین‌المللی می‌باشد.

سایر واحدها در درون وزارت خزانه داری شامل دفتر الکل، تنباکو، و سلاحهای گرم، سرویس گمرکات ایالات متحده، و سرویس مخفی ایالات متحده است. که هر یک فعالیتهای محدود اطلاعاتی مربوط به امور خارجی را همانطور که قبلاً یادآوری شد دارند.

وزارت بازرگانی

وزارت بازرگانی بویژه با مسائل سیاست اقتصادی خارجی سروکار دارد که مربوط به حمایت و افزایش بازرگانی آمریکا در خارج می‌گردد. بهرحال نه مانند وزیر خزانه داری، وزیر و وزارت بازرگانی بصورت یک کل از لحاظ تاریخی از بازیگران اصلی در سیاست گذاری اقتصادی خارجی نبوده اند. در عوض، همانطور که در فصل ۱۰ اشاره گردید، نماینده تجاری ایالات متحده نقش برجسته ای را در تدوین و تعیین سیاست تجاری ایفا می کند. بهرحال از ۱۹۸۰، که مسئولیتهای مربوط به تجارتِ حکومت تجدید سازمان شد، وزارت بازرگانی سازمانِ اصلی با مسئولیتهای اجرائی در حوزه تجاری (باستثنای تجارت مواد کشاورزی) بوده است.

مسئولیتهای خاص تجاری وزارت بازرگانی شامل اداره عوارض جبرانی و مقررات ضد ارزان‌فروشی کاذب[1]، نمایندگی بازرگانی خارجی و توسعه صادرات، تحلیل سیاست تجاری، رعایت موافقتنامه‌های تجاری از سوی طرف‌های خارجی می‌باشد. این وظائف توسط اداره تجارت بین المللی بریاست معاون وزیر برای امور بین المللی انجام می یابد، که مسئولیتش شامل مسائل اداره واردات، برنامه و سیاست بین المللی، و توسعه تجاری است. معاون دوم دیگری مسئولیتهای مربوط به اداره صادرات، از جمله صدور مجوز صادرات تکنولوژیهای

---

[1] Antidumping

پیشرفته و مسائل عدم گسترش سلاحهای هسته ای را متصدی است.

همانطور که به تفصیل در فصل ۷ دیدیم و مجدداً در اوائل این فصل اشاره کردیم، دولت کلینتون بیش از هر یک از اسلاف خودش مصمم بود که سیاست اقتصادی داخلی و بین المللی را در مسیر واحدی وارد سازد. وزیر بازرگانی کلینتون، دونالد اچ. براون، رئیس سابق کمیته دمکراتیک ملی، بخصوص یک مدافع پرشور- و موفق – استفاده از بازرگانی جهت توسعه نفوذ آمریکا در سراسر جهان بود، بخصوص در میان "بازارهای بزرگ در حال ظهور" که بیشترشان در آسیا هستند (استریم ۱۹۹۵/۱۹۹۴-۱۹۹۴). حمایت ریاست جمهور برای توفیق استراتژی فزون خواهانه بازرگانی لازم است، که تعیین وزارت بازرگانی از زمان ۱۹۸۰، نه وزارت امور خارجه، به عنوان مسئول نمایندگی بازرگانی ایالات متحده در خارج آنرا تسهیل کرد. ایالات متحده و سرویس بازرگانی خارجی درصدد تقویت قابلیت رقابت داد و ستد آمریکا در خارج از طریق شبکه ای تقریباً از چهار دو جین از ادارات ناحیه ای در ایالات متحده و پستهای واقع در بیش از شصت کشور در سراسر جهان می باشد. این امر موجب می شود آنهائی که در پی تشویق شرکتهای آمریکائی هستند که در خارج بفروشند و آنهائی که با خریداران بالقوه محصولات آمریکائی معامله می کنند را در یک سازمان گرد آورد.

اگرچه دولت کلینتون نقش وزارت بازرگانی را در اجرای سیاست تجاری تقویت کرد، از لحاظ تاریخی این وزارت یک بازیگر ضعیف در توسعه سیاست اقتصادی خارجی بوده است. این تا حدودی منعکس کننده ناسازگاری و مخالفت نسبت به پیوندهای نزدیک بین بخش تولید کنندگان و بوروکراتهای حکومت است. از اینروی، همانطور که وزیر سابق بازرگانی مالکم بالدریج (۱۹۸۳) متذکر شد "تجارت تنها عملکرد مهم کابینه است که سیاستش در یک وزارتخانه اتخاذ می شود (نماینده تجاری ایالات متحده) و در وزارتخانه دیگر بمورد اجرا در می‌آید (وزارت بازرگانی)". ماحصل اینکه، "سیاست تجاری باید با دلالی میان سایر وزارتخانه‌ها انجام گیرد بجای اینکه مورد حمایت باشد." دولت ریگان در پی اصلاح این ناهمگوئی با ایجاد وزارتخانه جدید صنعت‌و تجارت بین‌المللی بود (نام مختصر برای وزارتخانه پیشنهادی، DITI[1]، مشابهت چشمگیری داشت با وزارت صنعت و تجارت بین المللی ژاپن، MITI[2] که تصور میرفت سازمان جدید برطبق آن قالب‌ریزی شده است)، ولی این پیشنهاد نتوانست حمایت کنگره را در دوره نخستین دولت ریگان کسب کند، و در دوره دوم چیزی جز سخنان خوشحال کننده رد و بدل نشد. در عوض، کنگره بر آن شد که نقش نماینده تجاری ایالات متحده را در

[1] Department of International Trade and Industry
[2] Ministry of International Trade and Industry

توسعه سیاست تجاری تقویت کند. از اینروی، حتی یک وزارت بازرگانی فعال‌گرا بیشتر یک اجرا کننده باقی خواهد ماند تا طراح راهبردهای جدید در سیاست تجاری ایلات متحده.

وزارت کشاورزی

در ۱۹۹۴ ایالات متحده ۴۵ بیلیون دلار محصولات کشاورزی تولید داخلی را صادر کرد، که وی را یکی از بزرگترین تولید کنندگان بازار جهانی نمود. صادرات محصولاتی خاص، مانند غلات و سویا، نیز سهم اساسی را در مجموع صادرات جهان تشکیل می دهد. اطمینان از دسترسی مستمر به بازارهای خارج از کشور هدف با اولویت، مذاکره‌کنندگان آمریکائی در زمان دور اروگوئه مذاکرات تجاری گات بود. همانطور که در فصل ۷ دیدیم، تا حدودی بخاطر حساسیت بازار صادرات در رفاه کشاورزان آمریکائی، ضرورتاً، وزارت کشاورزی سهم عمده‌ای در اداره سیاست اقتصادی خارجی دارد.

منافع خاص وزارتخانه ای شامل افزایش فروش اقلام کشاورزی به خارج است از جمله فروش یا توزیع اقلام مازادی که بر اساس قانون عمومی ۴۸۰ و برنامه غذا برای صلح در اختیار حکومت می باشد، تخصیص سهیمه وارداتی برای برخی اقلام کشاورزی، و شرکت در مذاکرات بین المللی مربوط به تجارت جهانی تولیدات کشاورزی.

سرویس کشاورزی خارجی (FAS)[1]، که تحت نظر معاون وزیر در امور بین‌المللی و برنامه‌های مواد تولیدی می‌باشد، بخش اصلی وزارتخانه است که به امور بین‌المللی می‌پردازد. هدف اولیه‌اش ترویج فروش اقلام کشاورزی امریکا به کشورهای خارجی است. جهت نیل به این مقصود، بخش مذکور شامل وابسته ها و رایزنهای کشاورزی در بیش از هفتاد و پنج سفارتخانه آمریکا در خارج می‌باشد و یک گروه همطرازی از متخصصان تجارت بین‌المللی را در واشنگتن دارد. سرویس کشاورزی خارجی مسئول تنظیم، اداره، و هماهنگ ساختن سیاستها و برنامه ها وزارت کشاورزی است تا آنجائی که ارتباط با سازمانها و کنوانسیونها چندجانبه پیدا می کنند، مانند سازمان تجارت جهانی **(WTO)** و سازمان خواربار و کشاورزی **(FAO)** سازمان ملل متحد، و برای تامین حمایت جهت نمایندگان کشاورزی ایالات‌متحده طی مذاکرات بین‌المللی. وابستگان خارجی‌اش نیز بصورت یک سیستم جهانی اطلاعاتی و گزارش‌دهنده کشاورزی در خصوص عرضه، تقاضا، و شرایط داد و ستد بازرگانی مربوط به محصولات کشاورزی عمل می‌نمایند.

سرویس کشاورزی خارجی همچنین (در همکاری با آژانس عمران بین‌المللی) مدیریت

---

[1] Foreign Agricultural Service

وظـائف کشاورزی بموجب قانون عمومی ۴۸۰، برنامه غذا برای صلح را به عهده دارد که بمنظور تامیـن نـیازهای فـوری در کشـورهای دنیای جنوب و بهبود اقتصادهای آنها در دراز مدت طرح گـردید (در حالـیکه امکانـات بـازار بـرای صادر کنندگان آمریکائی را نیز تقویت می‌کند). قانون عمومـی ۴۸۰ از جملـه شـامل تامیـن اعتـبار دراز مـدت فـروش بـه دلار آمـریکا می باشد، که بدینوسـیله حکومـت اقـلام مـازادی را که جهت حمایت کشاورزان آمریکائی خریده است توزیع مـی‌کـند. اعانـات انساندوسـتانه بـه حکومـتهای خارجـی، آژانسهای امداد داوطلبانه، و نهادهای بین‌المللی، مانند برنامه خوراک جهانی ملل متحد از آن جمله می‌باشند.

وزارت کار

جمع آوری اطلاعات، ارائه مشورت، اداره برنامه های منتخب، و شرکت در مذاکرات بین المللـی (بویـژه در سـازمان بیـن المللی کار [ILO]، سازمان تجارت جهانی، و سازمان توسعه و همکـاری اقتصـادی) – از جمله وظائف امور بین المللی وزارت کار می باشند. البته با دیدگاهی معطوف به اهمیت آنها برای مزدبگیران آمریکائی تا نسبت به جوامع کشاورزی، تجاری، یا مالی. وظـائف مذکور، توسط دفتر امور بین المللی کار بریاست نایب معاون وزیر برای امور بین المللی انجـام مـی گـیرد. صـلاحیت وزارت خانه در میان سایر چیزها از لحاظ تاریخی، توجه خاص به کارگـران مهاجـر و ارزیابـی اثرات مواقفتنامه های تجاری، مانند نفتا، بر کارگران آمریکائی بوده اسـت. ایـن وزارت همچنیـن بـا وزارت امـور خارجـه در تدابـیر مربوط به وابسته‌های کار برای ماموریـت در خـارج و بـا آژانـس عمران بین المللی در خصوص اجرای فعالیتهای کمک فنی به کشـورهای خارج همکاری داشته است. علاوه بر آن مسئولیت انجام برنامه های کمک به تعدیل تجـاری بـرای کارگـران را بموجـب قـانون تجـارت ۱۹۷۴ بعهـده دارد که در خصوص آنانی که بواسطه رقابت تجاری خارجی شدیداً زیان دیده اند جبران خسارت می‌نماید.

ساختارهای اداری و سیاست سیاست گذاری

سـازمانهای اجرائی که حکومت امور خارجی را تشکیل می دهند آنقدر متعدد و چندین چهـره هسـتند کـه هیچ توصیف مختصری نمی‌تواند بطور کافی خواه وسعت منافعشان یا عمق دخالتشـان در مسـائل سیاست خارجـی را معین سازد. بهرحال، بعنوان شیوه ی توضیح منابع حکومتـی سیاست امریکا، توصیفی که در اینجا داده شد ویژگی متمایز سیاست گذاری خارجی آمریکا – تصمیم گیری توسط و در درون مجموعه ای ناپیوسته از ساختارهای سازمانی زیاده از حـد بـزرگ و پیچـیده را نشـان مـی دهـد. اعمـال نظـارت بر آنها و چگونگی مواجهه با عواقب رفتارشـان از ملاحظـات مهـم ریاسـت جمهـوری بدلایل سیاسی، حقوقی و سایر علل می‌باشد.

معذلک هنوز، رؤسای جمهور متکی به سازمانها و آژانسهای تشکیل‌دهندهٔ حکومت امور خارجی می‌باشند، که بدون آن غیر ممکن است بتوانند برنامه‌های سیاست خارجی‌شان را انجام دهند.

سازمانهای تشکیل دهنده دومین دایره متحدالمرکز سیاست‌گذاری نیز اغلب دستور کارهای خودشان را دارند، همانطور که ما در این فصل دیدیم. و آنها دارای این توانائی هستند که اولویتهای ریاست جمهوری را از مسیر خود منحرف سازند، ایده ای که اول فصل ۱۳ به تفصیل آن را بررسی خواهیم کرد، بخشی از آن ناشی از منابع سیاسی نسبی هر کدام می‌گردد. در دوران جنگ سرد اینها وزارت دفاع را در موقعیت ممتاز قرار دادند، نه تنها بخاطر اندازه‌اش بلکه خیلی مهمتر بخاطر شاخکهای حساسش که به عمق اقتصاد، جامعه، و سیاست آمریکا می‌رسید. وزارت امور خارجه، از سوی دیگر، از فقدان هویت در درون جامعه سیاسی آمریکا و یک حوزه داخلی مرتبط که حامی نقش امور خارجی‌اش باشد رنج می‌برد.گرچه از لحاظ حقوقی برجسته و ممتاز است ولی از لحاظ سیاسی چنان نیست. این وزارت نمایندگی حوزه وسیع و پراکنده‌ای را دارد – "مردم آمریکا" – در حالیکه سایر وازرتخانه‌ها (دفاع، بازرگانی، خزانه‌داری، کار و کشاورزی) از گروههای داخلی مشخصی کسب حمایت می نمایند. جای شگفتی اندکی است که "نخستین در میان برابرها" اغلب خودش را وصله ناجوری می‌بیند، وقتی که مسائل حساسی، فراتر از دیپلماسی سنتی، گزینه‌هائی را شکل می‌دهد که رؤسای جمهور و مشاورانشان دست به انتخاب می‌زنند.

سیا در این تصویر جایگاه درستی ندارد، چون از حمایت داخلی مشخصی بهره مند نمی‌باشد ولی بوضوح نقش سیاست خارجی حساسی را در مسیر تاریخی خودش ایفا کرده است، در این مورد فوریت رقابت جنگ سرد بروشنی نقش برجسته‌اش را در حکومت امور خارجی توضیح می‌دهد. کم‌اهمیت شدن آن نقش، همانطور که ملاحظه شد، اینک نیز سئوالات مهمی را درباره تداوم مفید بودنش مطرح می‌سازد.

کنگره غالباً بخش اساسی و آشنای سیاسی کاری‌های پیچیده بین سازمانی است که در آن سازمانهای حکومت اغلب درگیر می باشند و ظرفیت تاثیر گذاشتن بر نفوذ نسبی سیاسی شان را در درون قوه اجرائی دارد. مشارکت مصلحتی بین برخی بوروکراسیها و متحدان کنگره ای بیانگر فی المثل "درز کردنهای[1]" عملکردهای سیاسی بوروکراتیک به مطبوعات است. آنها بصورت مکانیسمهائی برای راهنمائی دیگران در داخل سیستم سیاسی مانند کنگره، بکار می رود، تا از تغییرات احتمالی در سیاستها یا برنامه‌هایی که ممکن است مورد حمله یا دفاع قرار دهند آگاهی یابند. بهرحال وقتی موضوع مربوط به سیاست خارجی باشد در کشمکش سیاسی بین

[1] Leaks

کـنگره و رئـیس جمهـور، رئیس جمهور بطور کلی در موقعیت فرماندهی است. بررسی و کشف اینکه چرا چنین است موضوع بحث فصل بعدی است.

حواشی

یــک) از لحـاظ فنـی، AID واحـد فرعـی آژانس همکاری توسعه بین المللی است(IDCA)، واحد هماهنگ کنـنده حکومـت بـرای روابـط اقتصـادی ایـالات مـتحده بـا کشـورهای در حال رشد است– شرکت سرمایه‌گذاری خصوصـی مـاوراء دریاهـا (OPIC) جزء مرکبه دیگری از IDCA می باشد. این واحد در تلاش برای ارتقاء توسعه اقتصـادی در دنـیای جـنوب بـا تشـویق سـرمایه‌گذاری خصوصی ایالات‌متحده و کمک به شرکتهای ایالات متحده علاقمند به سرمایه‌گذاری در آنجا، می‌باشد.

دو) اختـیار حقوقـی کـه سفیر فعالیتهای سایر سازمانهای وابسته به مأموریتهای مقیم ایالات متحده را نظارت نمایـند بعـنوان یـک "جعـل مودبانـه[1]" توصـیف گردیده است (پرینگل[2] ۱۹۷۸-۱۹۷۷). حتی در داخل وزارت امور خارجـه قدرت سفیران کاهش یافته است چون ارتباطات مخابراتی مدرن و سهولت مسافرت، توانائی واشنگتن برای اداره دامـنه گسـترده ای از جزئـیات امـور خارجی را افزایش داده است. همانطور که یک مامور سرویس خارجی به نحـو کـنایه آمـیزی درباره استعفای از پست خود در سفارت مسکو در ۱۹۸۰ اظهار نظر کرد، "ما نیازی به سفیر در مسـکو نداریـم... زیـرا او کـاری نـدارد کـه انجـام دهد" (نقل شده در روبین ۱۹۸۵). از سوی دیگر، هم قانون و هم دسـتورات اجرائـی "بـه سـفیران (کـه به وزیر امور خارجه گزارش می کنند) نسبت به کارمندان حکومت آمریکا در خـارج اختـیار مـی دهـد. اگـر وزیـر امـور خارجه نسبت به یک فعالیت اطلاعاتی خاص مخالفت نماید، فقط رئیس جمهـور مـی توانـد نظـر وی را رد کـند. تـا به حال وزیران امور خارجه مخالفت کرده‌اند و کاری کردند که مخالفت قبول شود" (هالت ۱۹۹۵).

سه) کارگران متخصص زن در سیا شکایت مشابهی را علیه سازمانشان در اوائل سالهای ۱۹۹۰ مطرح کردند.

چهار) قـانون ۱۹۸۰ سرویس خارجی مشخص می‌کند که انتصابات سفیران " قاعدتاً" از میان مأموران کاریری خواهـد بـود، ولـی قـانون تاثـیر عملـی محـدودی دارد. از سـالهای ۱۹۶۰ تعداد انتصابات سیاسی (غیر کاریری) به میانگیـن قریـب ۳۰ درصـد رسـیده است. کارتر نسبت بهریک از رؤسای جمهور تعداد کمتری داشت (میانگین ۲۴ درصـد در مـدت ریاستش)، و کندی و ریگان بیشترین را (میانگین ۳۳ درصد). تا نیمه دوره کلینتون این نسبت در رقـم ۳۱ درصد قرار داشت (داده‌ها توسط ستاد انتصابات ریاست جمهوری، وزارت امور خارجه ایالات متحده، تامین گردید).

پـنج) چندیـن عـامل بهـم نزدیک شد تا انگیزه نهضت اصلاح دفاعی باشد، که کنگره طلایه دار آن بود. یک موضـوعِ اصـلی کیفیـتِ توصیه ای بود که روسای ستاد مشترک جهت رهبران کشوری تهیه می کردند (که هارولد بـراون زمانـی آن را "بدتر از نبود آن" توصیف کرد) و، مهمتر از آن، کفایت و کارآئی اصلاح دفاعی جهت فرماندهی سرویسـهای نظامـی قدرتمـند و جداگانـه. ژنرال دیوید سی. جونز. رئیس ستاد مشترک از ۱۹۷۸ تا ۱۹۸۳، بصورت عـامل موثـری بـرای نهضـت اصـلاح درآمـد موقعیکه، در آخرین گواهی اش در برابر کنگره، ابراز داشت که "تعادل

---

[1] Polite Fiction

[2] Pringle

بنیادی نفوذ در داخل تشکیلات دفاعی خیلی زیاد بسوی سرویسهای منفرد متمایل شده است،» و نتیجه گرفت که "نتایج بنیادی دفاعی را نمی توان با تنها دلار حل کرد." یکسال بعدتر، ژنرال ادوارد سی. مایر، رئیس ستاد نیروی زمینی، لحن مشابهی را بکار برد: "اگر ما تلاش می کردیم که دشمنی را متقاعد سازیم که ما قادریم به جنگ با سیستمی مانند این برویم، او خواهد خندید." رابرت دبلیو. کومر، معاون وزیر دفاع برای خط مشی در دولت کارتر، پیش بینی کرد که "سیستمی که آنقدر در ایام صلح ناکافی است در ایام بحران یا جنگ بدتر از این انجام وظیفه خواهد کرد." تحقیقی در سال ۱۹۸۵ توسط ستاد کمیته نیروهای مسلح سنا، آن پیش گوئی را تایید کرد وقتی که به سرزنش هماهنگی ضعیف بین سرویسها پرداخت و برای شکست مأموریت نجات گروگانها در ایران و برای کوتاهی‌ها در تهاجم ۱۹۸۳ به گرانادا. این حوادث، بعلاوه انفجار کامیون در مقر تفنگداران دریائی در بیروت در ۱۹۸۳، نیروهای عمده در پشت سر عزم کنگره بودند که رهبری را در اصلاح دفاعی بدست گیرد.

شش) پنج فرماندهی متحد از لحاظ جغرافیائی جهت یافته وجود دارند، اتلانتیک، مرکزی، اروپائی، پاسیفیک، و جنوبی، و چهارتای دیگر که به لحاظ عملکرد سازمان یافته اند، فرماندهی، فضائی، عملیات ویژه، استراتژیک، و حمل و نقل می‌باشند.

هفت) همسان و موازی با بحث پیشین خرده فرهنگ بوروکراتیک وزارت امور خارجه، روبین (۱۹۸۵) خاطر نشان می سازد که "چون **INR** بعنوان یک دفتر تخصصی و پژوهشی خارج از حلقه سیاست گذاری فرماندهی نگریسته می شود، بسیاری از اعضای **FSO** ماموریت **INR** را زیانبار نسبت به سابقه کاریشان محسوب می‌دارند."

هشت) کاستن از پشتیبانی اطلاعاتی بصورت مساله جنجال برانگیز عمومی درآمد هنگامیکه رئیس جمهور ریگان در ۱۹۸۴ اظهار داشت که "تقریباً نابودی قابلیت اطلاعاتی ما" تا حدودی موجب بمب‌گذاری اتومبیلی در سفارت ایالات متحده در بیروت در آن سال بود. وی بعداً به جیمی کارتر، که از وی بخاطر اظهار نظرش درخواست پوزش خواهی کرد، توضیح داد که او مقصودش آن نبود که بگوید "شما یا دولت شما مسئول تنزل توانائی جمع آوری اطلاعات بوده است" یا مسئول بمب گذاری بیروت. یک سخنگوی کاخ سفید بعداً گفت که ریگان درباره "روند یک دهه طولانی و اوضاع و احوال در کنگره" سخن گفته بود. سناتور موینیهان برآشفته گردید، در پاسخ گفت آن نظر "تقریباً یک دهه کوشش مداوم دو حزب در کنگره را برای تجدید ساختار یک جامعه اطلاعاتی که بودجه اش در سراسر نیمه نخست دهه ۱۹۷۰ رو به سقوط داشت و در نیمه دوم شروع به افزایش سریع کرد، از میان می برد. من آماده ام که بگویم به آن خیانت ورزید" (همچنین نگاه کنید به پیکت ۱۹۸۵).

نه) زمانی که او رئیس شد. گیتس مبادرت به تحقیقی داخلی از "سیاسی شدن" ماموران اطلاعاتی کرد. که او آنرا بعنوان "تحریف عمدی تحلیل ها یا قضاوتها بمنظور خوش آمدن یک خط مرجح فکری بدون در نظر گرفتن شواهد توصیف کرد". این نیروی موظف به درجه ای "نگران کننده" از سیاسی شدن درون سازمان دست یافت ولی همچنین نتیجه گرفت که کمتر از آنچه بسیاری منتقدان اظهار داشتند این مسأله فراگیر است.

ده) عوارض جبرانی، مالیاتهایی بر واردات هستند که مزیت ویژه ای را که واردات دارند بخاطر سوبسیدهای تامین شده توسط کشور صادر کننده تهاتر می نماید، منظور از این عوارض آن بود که واردات سوبسید داده شده در همان پایه از قیمت مانند سایر تولیدات داخلی و وارداتی قرار گیرد. دمپینگ یا ارزان فروشی به معنی فروش صادرات به بهائی کمتر از قیمتش در خود بازار داخلی صادر کننده می باشد. مقررات آنتی دمپینگ به منظور آن است که تفاوت بین بهای صادر کننده و ارزش بازار خارجی برداشته شود موقعیکه بهای فروش کمتر از ارزش حقیقی باشد.

توصیه برای مطالعات بیشتر

Bamford, James. *The Puzzle Palace*. New York: Penguin, 1983.

Cohen, Stephen D. *The Making of United States International Economic Policy: Principles, Problems, and Proposals for Reform*, 4th ed. Westport, Conn.: Praeger, 1994.

Feaver, Peter Douglas. *Guarding the Guardians: Civilian Control of Nuclear Weapons in the United States.* Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1992.

Gates, Robert M. "The CIA and American Foreign Policy," *Foreign Affairs* 66 (Winter 1987 – 1988): 215-30.

Hendrickson, David C. *Reforming Defense: The State of American Civil – Military Relations*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1988.

Holt, Pat M. *Secret Intelligence and Public Policy: A Dilemma of Democracy.* Washington, D.C.: CQ Press, 1995.

Ikenberry, G. John, David A. Lake, and Michael Mastanduno, eds. *The State and American Foreign Economic Policy*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1988.

Johnson, Loch H. *America's Secret Power: the CIA in a Democratic Society.* New York: Oxford University Press, 1989.

Kohn, Richard. "Out of Control: The Crisis in Civil – Military Relations," *The National Interest* 35 (Spring 1994): 3- 17.

McGlen, Nancy E., and Meredith Reid Sarkees. *Women in Foreign Policy: The Insiders*. New York: Routledge, 1993.

Melbourne, Roy M. *Conflict and Crisis: A Foreign Service Story*. Lanham, Md.: University Press of America, 1992.

Rubin, Barry. *Secrets of State: The State Department and the Struggle over U.S. Foreign Policy*. New York: Oxford University Press, 1985.

Yarmolinsky, Adam. *The Military Establishment: Its Impact on American Society*. New York: Harper & Row, 1971.

فصل ۱۲

نقش کنگره در سیاست گذاری خارجی

برای من سیاست خارجی دو حزبی بمعنای تلاشی متقابل است... تا در ورای مرز، سخن رسمی ما یگانه باشد بطوریکه امریکا با بیشترین اقتدار علیه آنهائیکه خواهان تفرقه و تسخیر ما و جهان آزاد هستند سخن گوید.

رئیس جمهور بیل کلینتون، ۱۹۹۴

موضع مطلوب آن است که بگذاریم رئیس جمهور اتخاذ تصمیم نماید. و اگر خوب بود، تحسینش نمائیم، و اگر نبود. وی را مورد انتقاد قرار دهیم.

رئیس کمیته امور خارجی مجلس نمایندگان لی هامیلتون، ۱۹۹۴

"رئیس جمهور پیشنهاد می‌کند، کنگره جرح و تعدیل می‌کند"، کلمه قصار ساده‌ای است که نقش کنگره را در سیاست‌گذاری خارجی طی سالها بیان می‌کرد. توصیف نماینده مجلس لی‌هامیلتون از "موضع مرجح" کنگره منعکس‌کننده آن دیدگاه است. از اینروی بسیاری تحلیلگران نقش کنگره را در درجه نخست نقشی منفی می‌بینند.

بهرحال، در دهه بعد از عقب نشینی از ویتنام، کنگره بطور فعالانه‌ای در صدد تعیین سیاستهای مختلف و رویه های سیاست‌گذاری برآمد، که در زیر نمودار است:

- در ۱۹۷۰ کنگره قطعنامه خلیج تونکن را فسخ کرد که به رئیس جمهور جانسون، آنطور که او آن را تفسیر می‌نمود، "چک سفید" برای ادامه جنگ اعلام نشده در آسیای جنوب شرقی می‌داد.
- در ۱۹۷۴ کنگره، وتوی رئیس جمهور نیکسون را رد کرد، تا قطعنامه اختیارات جنگ به قانون تبدیل شود، بدینقرار رئیس جمهور ملزم می گردید که قبل از اعزام سربازان به خارج با کنگره مشورت نماید.
- در ۱۹۷۴ کنگره فروش سلاح به ترکیه را در تلافی تهاجمش به قبرس علیرغم مخالفتهای دولت فورد تحریم کرد.
- در ۱۹۷۴ کنگره از دادن اجازه به رئیس جمهور برای اعطای امتیاز دولت کامله الوداد به اتحاد شوروی، با مشروط کردن آن به مهاجرت یهودیان شوروی امتناع ورزید.
- در ۱۹۷۵ کنگره خواسته رئیس جمهور به تامین کمک نظامی اضطراری به حکومت

ویتنام جنوبی جهت پرهیز از سقوط حتمی‌اش در مواجه با نیروهای کمونیست را رد کرد، و بدین وسیله خروج آمریکا از ویتنام را تضمین نمود.

- در ۱۹۷۶ کنگره تمدید هزینه های سیا بمنظور تقویت نیروهای ضد مارکسیست در حال نبرد در آنگولا را ممنوع ساخت.
- در ۱۹۷۸ سنا تحفظی را نسبت به معاهده بیطرفی کانال پاناما اتخاذ کرد که به ایالات متحده اجازه می‌داد در صورتیکه بهر دلیلی کانال بسته شود برای بازنگهداشتن آن متوسل به نیروی انتظامی‌شود.
- در ۱۹۸۰ کنگره قانونی را گذراند که حق خودش را جهت دریافت تذکاریه قبلی از سوی شاخه اجرائی درباره فعالیتهای اطلاعاتی پنهانی در حال وقوع محفوظ می‌داشت.
- در ۱۹۸۲ کنگره وزارت دفاع و سیا را از اعطای اعتبار بمنظور سرنگون ساختن حکومت نیکاراگوا محروم ساخت.
- در ۱۹۸۳ با استناد به مقررات قطعنامه اختیارات جنگ زمانی را که قوای نظامی می‌توانستند در لبنان باقی بمانند محدود ساخت.
- در ۱۹۸۵ کنگره استقرار موشکهای زمین پایه ام ایکس در سیلوهای ثابت را از دویست به پنجاه دستگاه کاهش داد.
- در ۱۹۸۶ کنگره وتوی رئیس جمهور را رد کرد تا تحریم اقتصادی در مورد آفریقای جنوبی را برقرار کند.

این مثالها حاکی از قدرت طلبی کنگره در واکنش به "ریاست جمهوری به اصطلاح سلطنتی" دوره ویتنام می‌باشد، و نیز منعکس‌کننده تلاش کنگره است که داشتن صدای قویتری را در سیاست‌گذاری خارجی برای خودش تضمین نماید با تدوین برخی شرایط بصورت قانون و به نحوی دیگر با گذاشتن مهر تایید قوه مقننه بر سیاست خارجی آمریکا، کنگره‌ای که زمانی مطیع بود، صدایش را در تعیین جهت امور خارجی کشور، اغلب به زیان رئیس جمهور رساتر کرد. همانطور که معاون وزیر امور خارجه ویلیام دی. راجرز در ۱۹۷۹ به شکوه گفت. "سیاست خارجی تقریباً مترادف با قانونگذاری شده است که نتیجه پوشاندن قبای قانونگذاری بر قامت مجموعه چند وجهی روابط ما با سایر کشورهاست." رونالد ریگان همان احساس را در ۱۹۸۵ تکرار کرد با ابراز اینکه، "ما باید به جائی برسیم که بتوانیم سیاست خارجی را اداره کنیم بدون اینکه کمیته ای ۵۳۵ نفری بما بگویند که چه بکنیم." در واقع، در این زمان منتقدان، کنگره را متهم ساختند، نه رئیس جمهور را، که شبیه یک "امپراتور" اقدام می‌کند (جونز و

مارینی[1] ۱۹۸۸، همچنین نگاه کنید به کالیفانون ۱۹۹۴).

دولـت ریگـان طیف گسترده‌ای از اصلاحاتی که توسط کنگره سلطنتی مطرح شد را به چـالش گرفت تا اختیارات سیاست خارجی خود را به کرسی بنشاند (واربرگ[2] ۱۹۸۹). این تمایل و رونـد تـا اوائـل سـالهای ۱۹۹۰ ادامـه یافت، چون دولت بوش موضعی بطور کلی برخلاف نقش سیاسـت خارجـی کنگره را اتخاذ کرد. بوش "از تهدید وتو بنحو موثری استفاده کرد، حتی هنگام امضای مصوبات مهم سیاست خارجی، مدعی اختیار قوه مجریه شد که تلویحاً این را می‌رساند که کـنگره دارای اقـتدار قـانون گـذاری در سیاست خارجی نیست آنگونه که در سایر حوزه‌ها دارد و چنین بنظر رسید که منکر نقش کنگره به موجب قانون اساسی در سیاست خارجی باشد" (کنگره و سیاسـت خارجی ۱۹۹۱، ۱۹۹۲). اوج این بحث در ۱۹۹۱ روی داد: در مراسم امضای مجوز کار بـرد زور علیه عراق مصوب کنگره، بوش منکر شد که این مصوبه به نحوی اختیار رئیس جمهور را بـرای اسـتفاده از زور در هر موقع و بهر نحوی که وی مناسب تشخیص دهد، تغییر داده است. دو سـال بعـد، در دسامبر ۱۹۹۲، بوش سربازان ایالات متحده را بدون کسب مجوز صریحی از کنگره به سومالی فرستاد.

ایـن کشـمکش پـاندول وار، در پـی جـنگ خلیج فارس به حرکت به عقب نمود. کنگره قانونـی گذاراند که دستور کار مذاکره یک موافقتنامه تجاری آزاد آمریکای شمالی را وسعت می داد تـا شامل مسائلی مانند حفظ محیط زیست بشود. شرایطی را برای تداوم وضع تجاری دولت کاملـه الـوداد بـا چیـن اتخـاذ نمود (دوبار توسط بوش وتو گردید). جلسات استماع در خصوص سیاسـت ایـالات متحده در قبال عراق پیش از جنگ خلیج فارس برپاداشت که بنظر می رسید مؤید موضع کنگره بود که تحریم‌ها باید مدتها قبل از درخواست بوش، اعمال می‌گردید. کنگره پیشنهادِ مبادرت به تحریم علیه آنهائی را کرد که ایران یا عراق را در توسعه سلاحهای تخریب جمعی یا سلاحهای پیشرفته متعارفی یاری دهند. اقداماتی جهت محدود ساختن مداخله جویی جدیـد بـه بهانـه ارزشهای انساندوستانه، مشخصاً در سومالی اتخاذ کرد. لغو تحریم تجاری علیه ویتـنام را توصـیه کـرد. بـه تامین اعتبار جهت اجرای تحریم تسلیحاتی ملل متحد در خصوص بسـنی خاتمـه بخشـید و بعـداً خواسـتار برداشـتن تحـریم اسـلحه گردید. و دست به کوششی مصممانه زد تا شرکت آمریکا در عملیات آتی پاسداری صلح ملل متحد را متوقف سازد.

در ایـن فصـل مـا بـه بررسـی نقـش کـنگره در سیاست گذاری خارجی آمریکا خواهیم پرداخت. ما با نگاهی مختصر به سابقه کنشهای متقابل سیاست خارجی قوه مجریه و قوه مقننه

---

[1] Jones, Marini
[2] Warburg

از زمان جنگ جهانی دوم آغاز کرده و سپس با بررسی ویژگیهای سازمانی کنگره که سازگار با نقش انفعالی تر کنگره در برابر قوه مجریه است ادامه می‌دهم. ما بعداً به مطالعه امتیازات قانون گذاری و عملکردش در سه زمینه ای که قانون اساسی کنگره را موظف ساخته بخصوص اختیارات ممتاز سیاست خارجی یعنی – معاهدات، جنگ، و پول می‌پردازیم. در سراسر این بحث تلویحاً این سئوال نهفته است که آیا کلمه قصار قدیمی که "رئیس جمهور پیشنهاد می کند، کنگره جرح و تعدیل می‌کند" در جهان بعد از جنگ سرد صحت خودش را حفظ کرده است یا اینکه نیاز به اندیشه مجددی هست.

کنگره و رئیس جمهور: سابقه تاریخی

اگر چه کنگره در پی تحکیم اقتدار سیاست خارجی‌اش به طرق گوناگون می‌باشد، همیشه در محدود ساختن انعطاف‌پذیری ریاست جمهوری در سیاست‌گذاری خارجی محتاط بوده است. آنگونه که سناتور ریچارد لوگار وقتی که کنگره واکنشش را نسبت به اقدام دولت کلینتون در اعزام سربازان به هائیتی در ۱۹۹۴ مورد ملاحظه قرار داد، اظهار داشت "هر تصمیمی که ما اتخاذ کنیم واقعاً دولت را ملزم نمی‌سازد. همیشه یک راه فراری وجود خواهد داشت."

بی‌میلی گنگره برای مقید ساختن رئیس جمهور با کاربرد وصف اختصاصی "پیشنهاد میکند، جرح و تعدیل می‌کند" و رابطه کلی بین رئیس جمهور و گنکره ارتباط می‌یابد. معذلک، طبیعت دقیق این رابطه بسیار پیچیده‌تر است از آنچه یک توصیف ساده باز می‌گوید. اغلب رئیس جمهور برای ایده‌هائی که در کاپیتول هیل بوجود می‌آید وقتیکه آنها به ثمر برسند اعتبار سیاسی کسب می کند. علاوه بر آن تفوق ریاست جمهوری قبل از تجهیز نظامی ویتنام در ۱۹۶۵ بارزتر یود تا از آن به بعد. در حقیقت گاهنگاری پیشنهادی فرانس، آر باکس[1] (۱۹۷۷)، شش مرحله نسبتا" متمایز روابط مجربه مقننه را طی نیم قرن گذشته مشخص می سازد.

تحول در روابط بین گنگره و رئیس جمهور

همسازی، الگوی روابط از تقریبا حدود ۱۹۴۳ تا ۱۹۵۱ را توصیف می‌نماید. اهداف کشور از جهان گرایی، ضدیت با کمونیسم، و سد بندی توسعه طلبی متصور شوروی طی این دوران از طریق انواعی از برنامه ها و ابتکارات خاص سیاست خارجی ساخته شد که در آن

---

[1] Frans R. Bax

گـنکره بـا کمال میل شرکت نمود. همکاری دو حزبی (ذیلاً به طور کامل شرح می‌گردد) عصاره شرایط تطبیق دهنده این دوره است.

در پـی همسازی ***ناسازگاری*** آمد، مرحله ای که از ۱۹۵۱ تا ۱۹۵۵ بطول انجامید. مک کارتیسم در این دوره واقع شد. همچنین، نیز، ملامت های کنگره بود که "چه کسی" چین را از دست داد، رفـع توهـم نسبت به جنگ "محدود" در کره و برکنار ساختن ژنرالی (داگلاس مک آرتور) که مستقلاً در پی توسعه آن جنگ بود، و نگرانی رو به ازدیاد بر سر هزینه کمک خارجی و تعهـد ترومـن بـه اعـزام سربازان به اروپا. کوششهای سنا برای کاستن از اختیارِ انعقاد معاهده رئیس جمهور مشخصه ناسازگاری این دوره است.

دوره ای از ***موافقــت*** کـنگره بـا سیاست خارجی بدنبال آمد طی دهه ای که در ۱۹۶۵ پایـان یافـت طـی ایـن دوره بـود کـه کـنگره "قطعنامه‌های منطقه‌ای" را گذراند که به رؤسای جمهـور اختـیار وسـیع مـی‌داد تا راجع به منازعات در خاورمیانه، برلن، کوبا، تنگه های چین، و ویتـنام آنطـور کـه به تنهایی مناسب می‌دانستند روبرو شوند. یک روحیه همکاری دو حزبی بار دیگـر غالـب بـود زمانـی کـه کـنگره با اغلب تصمیمات خاص سیاست خارجی موافقت کرد که توسـط سـه رئـیس جمهـوری که طی این مدت تصدی مقام را داشتند، اتخاذ گردید. هر تردید محـتاطانه ای کـه احـتمالاً کـنگره مـی توانست درباره برخی از آنها داشته باشد "بسهولت رفع شـد"، چـون کنگره ترجیح می‌داد "در مسئولیت تصمیم با، رئیس جمهور شریک نشود" (باکس ۱۹۷۷). بـا پشـتیبانی از تصمیمات رئیس جمهوری به گونه ای که به آنها نزد عموم مشروعیت می‌بخشید، کنگره به ایجاد یک اجماع وسیع سیاست خارجی ضد کمونیستی کمک کرد.

رؤسـای جمهور، از جانب خودشان، حالت رضایت کنگره را تشویق کردند، چون داشتن یـک نقـش انفعالـی مشورت با یا تمکین به، "قانونگذاران صرف" را غیر لازم می‌کرد. بهرحال در پی تجهیز نظامی وسیع و عظیم ویتنام در ۱۹۶۵، مطیع بودن کنگره بتدریج ناپدید گردید.

جلسات استماع کمیته روابط خارجی سنا که بازتاب مطبوعاتی گسترده داشت، بریاست ج. ویلـیام فولبرایـت، موجب تقویت این برداشت گردید که جنگ در ویتنام اشتباهی بزرگ بود. معذلـک هنوز، کنگره پرهیز داشت از اینکه از حق و امتیاز قانونی خودش جهت محدود ساختن اختیار ریاست جمهوری استفاده کند. کنگره در یک حالت **سردرگمی** قرار داشت.

تصـمیم ریچارد نیکسون در توسعه جنگ ویتنام به کامبوج در بهار ۱۹۷۰ سردرگمی را تـبدیل بـه ***رنجش*** کـرد. طی سه سال بعد سنا مقررات متنوعی را تصویب کرد تا توانائی رئیس جمهـور بـرای استقرار یا استفاده از سربازان آمریکائی در هند و چین محدود سازد، ولی مجلس نمایندگان نوعاً از پشتیبانی آن مقررات امتناع ورزید. بهرحال، در ۱۹۷۱ هر دو مجلس لحنی را

بکار بردند که استفاده از اعتبارات مصوب یا اختصاص یافته توسط کنگره را "جهت تامین مالی استقرار سربازان نیروی زمینی آمریکا به کامبوج، یا اعزام مشاوران ایالات متحده به کامبوج یا برای نیروهای نظامی کامبوجی در کامبوج را ممنوع می کرد." قابل توجه اینکه، این لایحه فقط بعد از اینکه تهاجم بهار ۱۹۷۰ تکمیل شده بود به تصویب رسید. تلاشهای دیگر جهت محدود کردن مخارج نیز تا اندازه زیادی سمبولیک بودند. معذلک، کنگره آغاز بدان کرده بود که در پایان دادن نقش آمریکا در منازعه تراژیک هند و چین مشارکت نماید.

نقطه اوج رنجش کنگره در ۱۹۷۳ بوقوع پیوست، وقتیکه کنگره قطعنامه اختیارات جنگ را علیرغم وتوی رئیس جمهور نیکسون تصویب کرد. همانطور که قبلاً متذکر گردید، برای حداقل یک دهه بعد از این، قدرت طلبی کنگره – اگر چه مشمول جزر و مد بود – به بهترین وجه نشاندهنده چگونگی تلاش کنگره است که می خواست صدایش شنیده شود و بعنوان یک همطراز در سیاست گذاری خارجی بحساب آید. رهائی از طلسم ویتنام و بعداً، واتر گیت، حالت تغییر یافته و در حال تغییر کنگره را فزونی بخشید. روشنگریهای یک دهه بعدتر از سوء استفاده قوه مجریه در آمریکای مرکزی آتش زیر خاکستر بی رغبتی را بار دیگر برافروخت.

شکل اختلاف و نزاع اجرائی – کنگره ای سیاست خارجی از زمان ویتنام یقیناً متفاوت از آن دوره های تاریخی پیشین است. یک عضو با سابقه ستاد کاپیتول هیل نتیجه گرفت، "در هیچ یک از دوره های قبلی استیلای کنگره، ایالات متحده تا این اندازه با مشکلات رهبری جهانی مواجه نبوده است. و در هیچ یک از دورانهای پیشین، اصلاحات متقابل ریاست جمهوری با چنین طیف مستحکمی از حربه های آئین کاریِ کنگره مقابله نکرده است" (واربرگ ۱۹۸۹). معذلک، تاثیر ویتنام و حوادث بعدی در راندن کنگره از رضایت بسوی قدرت طلبی شایان تأکید است.

رضایت تنها هنگامی ممکن است که یک اجماع وسیع ملی در خصوص اهداف کلی سیاسی موجود باشد و هنگامی که ابزار خاصی که رئیس جمهور برای تعقیب آنها برمی‌گزیند عموماً توفیق‌آمیز باشد (باکس ۱۹۷۷). شرایط مذکور در جریان ویتنام از میان رفت. لذا تجربه حاصل از آن جنگ الگوی تاریخی پیشین را تایید می نماید: حالت استیلاجویانه کنگره مصادف شده است با هر جنگ عمده ای که آمریکا داشته است ویا در پی آن آمده است. دوران سازندگی بعد از جنگ داخلی، دوران "بازگشت به حالت عادی" بعد از جنگ جهانی اول، و سالهای بعد از جنگ کره مشابهتهای خیره کننده‌ای را فراهم می آورند. کوششهای هماهنگ کنگره برای تفوق بر امتیازات سیاست خارجی ریاست‌جمهوری در پی هر یک از آنها می‌آید.

تشدید فعالیت سیاست خارجی کنگره در پی جنگ خلیج فارس با این الگوی معمول

مناسب در می‌آید. بنجو وسیعتری، خاتمه جنگ سرد دعوت کننده مشارکت زیادتری از سوی کنگره در شکل دادن به سیاست خارجی آمریکا برای نظم نوین جهانی است. "از آنجا که تصور تهدید خارجی ناپدید گردیده است،" دانشمند علوم سیاسی جیمز. ال. لیندسی (a۱۹۹۴). متذکر می‌شود، "مردم آمریکا اینک بیشتر محتمل است که با مخالفت قوه مقننه در خصوص امور خارجی مدارا کنند. با توجه به اینکه مخالفت کردن با رئیس جمهور هزینه کمتر انتخاباتی دارد، اعضای کنگره بیشتر احتمال دارد که با خصومتهای آشکار رئیس جمهور مقابله نمایند."

توافق دو حزبی

این قول که "سیاست در لبه دریا متوقف می‌شود" که تا مدتها جزئی از اسطوره سیاسی مورد تحسین ملت بود – قربانی مسلمِ ماهیت تغییر یافته و متغیر روابط اجرائی – قانونگذاری در بعد از عصر ویتنام جنگ سرد می‌باشد. اگر سخن لیندسی درست باشد، کماکان در عصر بعد از جنگ سرد سیاست خارجی قربانی خواهد بود.همکاری دو حزبی کاربرد عملی آرمان مورد توافق "لبه دریا" است. همانطور که یادآور گردید، این اصطلاح غالباً جهت توصیف روابط دوستانه و همکاری کننده بین کنگره و قوه اجرائی در بیشتر دوران ریاست جمهوری روز ولت، ترومن، و آیزنهاور بکار می‌رفت – دوره ای که طی آن ایالات متحده انزواجویی را رد کرد و بین‌المللی‌گرایی را پذیرفت، و استراتژی بعد از جنگ را برای سدبندی اتحاد شوروی تدوین و توسعه داد. کنگره و رئیس‌جمهور غالباً بعنوان شریک در این کوششها اقدام می‌کردند، بخصوص در مسائل مربوط به اروپا. سخن مشهور آرتور و اندنبرگ، سناتور جمهوریخواه از میشیگان که کلمه قصار "لبه دریا" را ساخت، نشانگر ظهور روحیه دو حزبی بود. واندنبرگ[1]، که زمانی یکی از انزواگرایان سرسخت بود، از موقعیتش بعنوان رئیس کمیته قدرتمند روابط خارجی سنا بعد از جنگ جهانی دوم استفاده کرد تا حمایت کنگره را برای ناتو و طرح مارشال جلب نماید.

با اطمینان باید گفت، اختلافات حزبی و ایدئولوژیک بین رئیس جمهور و کنگره و نیز در داخل کنگره هرگز در ایام توفیق و محبوبیت همکاری دوحزبی کم نبود، سناتور جمهوریخواه رابرت ا. تافت، برای مثال، بسیاری از عناصر خصومت کنگره ای بین ۱۹۵۱ تا ۱۹۵۵ را مشخص ساخت. او با ناتو مخالفت کرد، ترومن را برای کوتاهی در اعلان جنگ در کره و متمرکز ساختن قدرت بیش از حد در کاخ سفید مورد انتقاد قرار داد، و اظهار نگرانی کرد که سیاست سدبندی منجر به تداوم دخالت آمریکا در امور جهانی خواهد شد، که وی مخالفت آن بود. احساسات انزواجویانه جدید و انتقادات وابسته بدان بهر جال صدای اقلیتی بود، صدائی که

---

[1] Arthur Vandenberg

اجماع ضد کمونیستی آن را خاموش ساخت چون کنگره از موضع مخاصمت در قبال رئیس جمهور در اوائل سالهای ۱۹۵۰، به موضع رضایت و موافقت در نیمه بعدی آن دهه روی آورد. در ایام جنگ ویتنام اساس منطقی اجماع ضد کمونیستی مورد چالش قرار نگرفت اساس منطقی دو حزبی بودن نیز مورد سئوال واقع نشد. ولی اینک سیاست خارجی بطور فزاینده ای هدف اختلاف و نزاع حزبی و گروهی قرار گرفته و دیگر سیاست در لبه دریا متوقف نشده است.

موضوعات متعدد سیاسی روشنگر طرز تفکر شدیداً خصومت‌آمیز کنگره است که در پی ویتنام و واترگیت ظاهر گردید. برجسته ترین در میان آنها عبارتند از تحریم کنگره درباره فروش تسلیحات به ترکیه و عدم تامین اعتبار جهت تأثیر گذاشتن بر نتیجه کار سیاسی در آنگولا در زمان دولت فورد، ایرادرزروهای بسیار نسبت به دو معاهده پاناما توسط کنگره هنگام تصویب در زمان دولت کارتر، و ممنوعیت اعطای کمک خارجی به کشورهائی که از التزام و رعایت تضمین‌های بین المللی اعلام شده توسط کنگره در خصوص عدم اشاعه سلاحهای اتمی امتناع ورزیده اند در دوران دولت ریگان.

رؤسای جمهور بنحو تغییر ناپذیری به دو حزب جهت کسب حمایت سیاسی برای برنامه هایشان روی می‌آورند. آنها اغلب توسل به کمیسیونهای متشکل از اعضای دو حزب را جهت نیل به مقصود خود بکار می برند. کمیسیونهایی که رئیس جمهور ریگان در جستجوی سیاستهای جایگزین برای آمریکای مرکزی، دفاع استراتژیک، تعطیل کردن پایگاههای نظامی منصوب کرد، نمونه های برجسته ای است. همچنین است مطالعه و تحقیق دو حزبی درباره آینده سیا که دولت کلینتون در ۱۹۹۵ به آن دست زد (البته به اصرار کنگره). جورج بوش نیز تأکید بر اهمیت همکاری دو حزبی داشت هنگامیکه وی در خطابه افتتاحیه خود خواستار "یک مشارکت نوین... بین قوه مجریه و کنگره" گردید. وی اظهار تاسف کرد که "تفرقه های چندی رو به افزایش گذاشته است" "و احزاب بزرگ ما نیز اغلب از یکدیگر دور و بی‌اعتماد بهم بوده‌اند. این امر از زمان جنگ ویتنام بوده است و آن جنگ هنوز ما را از هم جدا می‌کند." او در ادامه گفت "نسیم تازه‌ای در حال ورزش است – و همکاری دو حزبی قدیم باید بار دیگر احیاء گردد."

همانطور که یادآوری کرده‌ایم، بهرحال، بوش بطور آشکاری نسبت به نقش سیاست خارجی کنگره خصومت می ورزید. از اینروی در دوران ریاست جمهوری او درخصوص سیاست خارجی و همچنین سیاست داخلی "گشایشی" حاصل نشد.

میل به اعاده همکاری دو حزبی در سیاست گذاری خارجی ناشی از خواستهٔ بازگشت به وضع تسکین و آرامش اوائل دوران بعد از جنگ جهانی دوم است. در ورای این، طرفداران

همکاری دو حزبی، آن را به عنوان وسیله ترویج بستگی سیاسی و تداوم و انطباقِ ضروری سیاست خارجی مؤثر می‌بینند (کیسینجر و دالس ۱۹۸۸، وینیک ۱۹۸۹). چنین دیدگاهی بر موافقت گسترده‌ای در درون جامعه آمریکا درباره نقش مناسب آمریکا در امورجهانی استوار است، شبیه به اجماعی که زمانی بخاطر اعتقاد عمیق به ارزشهای ضد کمونیستی فراهم آمد. از سوی دیگر منتقدان استدلال می کنند که همکاری دو حزبی ابزاری است جهت ممانعت از ابراز نظرات متفاوت و مغایر، که در واقع قلب کردن حکومت دمکراتیک می‌باشد (فالک ۱۹۸۳، ناتان و اولیور ۱۹۹۴). آنها همچنین می گویند، جذابیت این ابزار به خاطر محو ساختن تفکیک قوا می‌باشد که نقشها و مسئولیتهای متفاوت سیاست خارجی را به کنگره و رئیس جمهور داده است. آنگونه که یکی از اعضای کنگره بیان داشت، "درخواست برای همکاری دوحزبی معمولا بمنظور آنست که کنگره را دنبال رئیس جمهور داشته باشند، نه هرگز برعکس آن" (هامیلتون ۱۹۸۸). معذلک، آنچنانکه قاضی لوئیس براندیس[1] نوشت (در قضیه مایرز علیه ایالات متحده[2] ۱۹۲۶)، غرض از دکترین تفکیک قوا این "نیست که از اختلاف پرهیز گردد بلکه... مردم را از خودکامگی نجات دهند."

چون مفهوم همکاری دو حزبی اغلب بخاطر مقصد حزبی مورد استفاده قرار می گیرد، معنی دقیق آن نا معلوم است(یک). یک معیار ساده، معذلک مفید اینست که تا چه اندازه یک اکثریت جمهوریخواهان و دمکراتها با موضع رئیس جمهور در خصوص مسائل سیاست خارجی در برابر کنگره موافقت می نمایند.

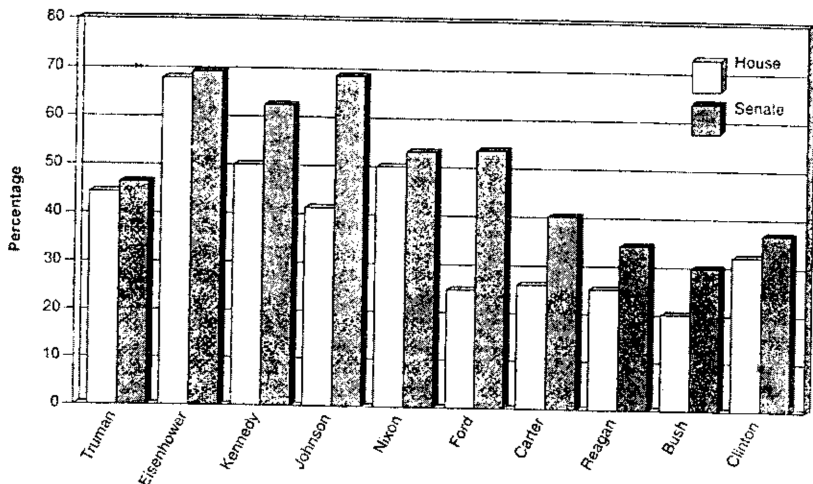
نمودار ۱-۱۲ این معیار را جهت پی‌جویی رفتار دو حزبی در هر یک از مجالس کنگره از زمان ترومن تا کلینتون به کار برده است. نمودار- افولی تدریجی را در همکاری دو حزبی در پی ریاست جمهوری آیزنهاور نشان می‌دهد و بویژه تنزل شدیدی را در مجلس نمایندگان که با فوردآغاز می‌شود.

بوضوح باید گفت که همکاری دو حزبی در حال کاهش تدریجی است، بخصوص از زمان ویتنام – دگرگونیها در حمایت حزبی و ایدئولوژیک که به رؤسای جمهور مختلف داده شد تاکید کننده این تغییرات می‌باشد. در ایام جنک سرد، رؤسای جمهور دمکرات مستمرا از بیشترین حمایت سیاست خارجی برخوردار بودند نه فقط از هم حزبان خودشان بلکه از لیبرالها، صرفنظر از پیوند حزبی. آیزنهاور، یک رییس جمهور جمهوریخواه، هچنین از حمایت دمکراتهای لیبرال و نیز از حمایت اعضای حزب خودش بهره مند بود.

---

[1] Louis Brandeis
[2] Myers V.United States

بهـر حـال از زمـان آیـزنهاور، رؤسـای جمهـور جمهوریخـواه، بیشـترین حمایـت را از جمهوریخواهـان و در مقایسـه کمـتر از لیـبرالها دریافـت داشـته‌اند- الگوهای متغیر رأی دادن نسـبت بـه سیاسـت خارجـی در کـنگره حکایـت از آن دارد که وابستگی‌های حزبی و تمایلات ایدئولوژیـک یکدیگـر را تقویـت مـی کنـند. قبل از ویتنام پیوند حزبی و ایدئولوژی یک دیگر را خنثـی مـی کـردند و تفاوتهـا بیـن کـنگره و رئیس جمهور تخفیف می یافت، اینک آنها موجب تشـدید و تضـاعف مـی شـوند. جمهوریخواهـان بصـورت حـزب بیـن‌المللـی‌گرای محافظه کار و دمکـراتها حـزب بیـن‌المللـی‌گـرای لیـبرال در آمده‌اند، از اینروی هر دو حزب با مواضعشان در سیاست خارجی در یک خط قرار گرفته‌اند.



نمودار ۱-۱۲ حمایت کنگره از سیاست رئیس جمهور ی از ترومن تا کلینتون

یـادآوری: هـر ستون نشان دهنده در صدی از آرا، سیاست خارجی است که برای آن اکثریت هر دو حزب از موضـع رئـیس جمهـور حمایـت کـردند. داده‌هـا برای کلینتون فقط مربوط به کنگره یکصدوسوم است (۱۹۹۴-۱۹۹۳).

منـبع: داده هـا تـا ۱۹۸۸ از جیمزام. مک کورمیک و یوجین آر و تیکف، "همکاری دو حزبی، مشارکت، و ایدئولـوژی در روابـط کنگره ای - اجرایی سیاست خارجی، ۱۹۸۸-۱۹۴۷"، جورنال آوپالتیکس ۵۲ (نوامبر ۱۹۹۰): ۱۰۸۵، داده‌هـا بـرای دولـتهای بوش و کلینتون گردآوری شده توسط مک کورمیک و ویتکف از شماره‌های مختلف فصلنامه خبر هفتگی کنگره تهیه شده است.

پایـان جـنگ سـرد ممکـن اسـت ایـن انـتظار را بوجـود آورد کـه اخـتلافات حزبـی و ایدئولوژیـک، خصیصـه روابـط اجرائی – کنگره‌ای از زمان ویتنام، تعدیل شود. چون بسیاری از

اختلافات ناشی از برداشتهای متفاوتی بود درباره اینکه چگونه به بهترین نحو باید با تهدید فرضی شوروی مقابله کرد. بهر حال از آنجا که فرضیات تهدید خارجی محو گردیده، اعضای کنگره موجباتی یافتند تا خودشان را از ابتکارات ریاست جمهوری دور بدارند (لیندسی ۱۹۹۴، همچنین نگاه کنید به مک کورمیک و ویتکف b ۱۹۹۰). دو رای مهم کنگره در ابتدای دوره بعداز جنگ سرد- یکی در ایام دولت بوش و دیگری در زمان دولت کلینتون – نظر اخیر را تایید می‌نماید، بدین معنی که اختلافات حزبی و ایدئولوژیک بجای ناپدیدشدن، ماندگار خواهد بود.

رأی نخست در اوائل ۱۹۹۱ داده شد، موقعیکه دولت بوش از کنگره خواست که از تصمیمش جهت استفاده از زور برای بیرون راندن صدام حسین از کویت حمایت نمایند. شورای امنیت ملل متحد پیش از آن استفاده از زور را علیه عراق تحت مقررات امنیت جمعی منشور ملل متحد اجازه داده بود. از اینروی بوش درخواست اعلان جنگ نکرد، فقط خواستار جایگزینی تحریمات با زور بعنوان ابزار سیاسی بود. با تفاوت رای اندک ۲۵۰ به ۱۸۳ در مجلس نمایندگان و ۵۲ به ۴۷ در سنا،کنگره استفاده از زور علیه عراق را تصویب کرد- یک پیروزی برای بوش، اگر چه پیروزی ضعیفی، بویژه در سنا. در واقع، آن نزدیک بهم ترین رای استفاده از زور از زمان جنگ ۱۸۱۲ علیه بریتانیا بود. و مجموع آرا، چراها را آشکار ساخت، تقریبا تمامی حمایت بوش درسنا از سوی جمهوریخواهان بود، زیرا فقط ده سناتور دمکرات از رئیس جمهور جانبداری کردند، هفت تای آنها از جنوب بودند (یعنی محافظه کار). در مجلس نمایندگان، ۸۷ درصد حمایت رئیس‌جمهور از جانب جمهوریخواهان و دمکراتها ی جنوبی بود، دمکراتهای شمالی بطور غالب مخالف رئیس جمهور رای دادند. بنابراین پاسخ کنگره به آنچه خیلی ها آنرا بعنوان نخستین بحران بعد از جنگ سرد خواندند و یک "لحظه تعیین کننده،" در نظم نوین جهانی در حال ظهور، ثابت شد که خیلی شبیه گذشتهٔ بعد از ویتنام بود.

پیروزی کلینتون در نفتا بوضوح با همکاری دو حزب امکان یافت و از اینروی ظاهرا متفاوت از رأی خلیج فارس بود. اینک جمهوریخواهان بودند که بزرگترین حمایت را برای رئیس جمهور دمکرات تامین کردند،و اعضای دمکرات کنگره کمترین حمایت را. معذلک. اختلافهای حزبی و ایدئولوژیک بسیار مشهود در مسائل سیاست خارجی گذشته عمدتاً دست نخورده باقی مانده است، همچنانکه دمکراتهای جنوبی در مخالفت با دمکراتهای شمالی به جمهوریخواهان می‌پیوندند (الگویی بدیهی که د رچندین موضوع امنیت ملی که بعداً رأی داده شد تکرار گردید). کلینتون بدرستی پیروزی را چشید هنگامیکه او "بن بستی" را که مشخصه سیاست گذاری طی دوره حکومت نامتحد از سالهای ۱۹۸۱تا ۱۹۹۳ بود از میان برداشت،

زمانـیکه یک حزب کاخ سفید را کنترل می کرد و دیگری کنگره را. آیا نفتا علامت دهنده عصر جدیـدی در روابـط بیـن قوه اجرایی – کنگره می‌باشد پاسخ بدان مشکل است، بهر حال، آنطور کـه بسـیاری آرای کـنگره در مـورد مسـائل مهـم سیاست خارجی کماکان بر اساس بستگیها و تمـایلات قـابل پـیش بینـی ریخـته خواهد شد، لذا پیروزی جمهوریخواهان در انتخابات ۱۹۹۴ کنگره- و بازگشت به حکومت متفرق – تفاوتها را چند برابر می‌نماید.

نقش سیاست خارجی کنگره: موارد روشنگر

مطالعات موردی مسائل سیاسی خاص، روشنگر نقش کنگره در سیاست گذاری خارجی آمـریکا مـی‌باشـد. ایـنجا مـا بـه دو مـورد اشاره می‌کنیم تا نشان دهیم که (۱) چگونه کنگره با اسـتفاده از آییـنِ کـاری، حقـوق و امتـیازاتش را پـیش می برد. (۲) چگونه ضرورت حمایت از اقدامـات ریاسـت جمهوری و انعطاف به منظور ارتقا، موقعیت جهانی آمریکا، استیلاطلبی کنگره را مـانع مـی‌گـردد و (۳) چگونـه علائق حزبی و ایدئولوژیک بر هردو مورد تأثیر می‌بخشد. مورد نخسـت بـه بررسی سیاست فروش تسلیحات ایالات متحده از نیمه های دهه ۱۹۷۰ می‌پردازد، دومیـن مورد سیاست دولت ریگان را در قبال نیکاراگوا و تلاش جهت تامین کمک به – کنتراها را بررسی می‌نماید.

کنگره و سیاست فروشهای تسلیحاتی

دولـت نیکسـون دخالـت کـنگره در سیاست فروش تسلیحات را برانگیخت. چون ارزش فروشـهای نظامی خارجی در زمان ریاست جمهوری نیکسون صعود کرد و کنگره درباره احتمال عواقـب نامناسـب دکتریـن نیکسون نگران شد که تامین تجهیزات پیشرفته به کشورهای جهان سوم (علی‌الخصوص ایران، وکشورهای عرب مخالف اسرائیل) را توجیه می‌کرد. در ۱۹۷۵ کنگره قانونـی گذرانـد - بعدا در قانون کنترل و صدور تسلیحات گنجانده شد - که مستلزم آن بود که قـوه مجریه کنگره را از فروشهای تسلیحاتی عمده مورد نظر مطلع سازد و کنگره را قادر ساخت کـه طی زمان مشخصی آنها را وتو کند[دو]. قابل اهمیت اینکه، قانون مذکور عدم تایید کنگره را فقـط در تصـویب قطعنامه ای با رای موافق دو مجلس کنگره کافی دانست، بدینطریق از تهدید وتـوی ریاسـت جمهـوری اجتـناب ورزید. این آیین کار که اصلش به تاریخ اوائل دهه ۱۹۳۰ بر می‌گردد، بعنوان وتوی قوه قانونگذاری مشهور است (نگاه کنید به فیشر۱۹۹۲).

در ۱۹۸۳ دیوانعالـی در قضـیه چـادا **Chadha** حکـم کـرد که وتوی قانونگذاری مبتنی برقطعـنامه بـا نظـر موافـق دو مجلـس، منطـبق بـا قانون اساسی نمی‌باشد[سه]. کنگره در ۱۹۸۶ واکـنش نشـان داد، موقعـیکه تصـمیم بـه تصـویب یـک قطعـنامه مشترک، بجای تصویب یک

قطعنامه متقارن[1]، گرفت که می توانست مانع فروش اسلحه گردد. چون یک قطعنامه مشترک مشروط به وتوی ریاست جمهوری است، تصویب اخیر موثراً بمعنای آن بود که کنگره هنگامی قادر به متوقف ساختن فروش عمده سلاح است که فقط اکثریت دو سوم در دو مجلس رای بر ممنوعیت فروش بدهند. این امر بطور اساسی موازنه آیین کاری قدرت را به سود رئیس جمهور تغییر داد، که اینک تنها نیاز به رأی یک سوم بعلاوه یکِ نمایندگان در مجلس نمایندگان یا سنا داشت تا فروش اسلحه را پیش ببرد- یا رئیس جمهور می‌توانست بسادگی اقدام کنگره را وتو کند. معذلک، کنگره هرگز از اقتدارش جهت وتو کردن فروش عمده تسلیحات تا قبل از حکم چادا استفاده نکرد، ونه اینکه از آن زمان تاکنون بطور موفقیت آمیزی آن را بکار برده باشد. امکان مخالفت کنگره معذلک رؤسای جمهور را بر آن داشته است که اصلاحاتی را در پیشنهادات جنجال برانگیز فروش تسلیحات بعمل آورند.

جیمی کارتر در ایام مبارزات انتخاباتی ۱۹۷۶ اظهار داشت که تجارت زیاده از حد تسلیحات ایالات متحده را محدود می سازد. ولی زمانی که در کاخ سفید استقرار یافت، فورا به این نتیجه رسید که منافع وتعهدات کشور مستلزم تداوم فروش نظامی خارجی است.

در اوائل دولتش وی درخواست ایران برای خرید هواپیماهای پیشرفته نکنولوژیک دارای سیستم کنترل و هشدار دهنده آواکس (Awacs) را پذیرفت یعنی آن را از سیاستهای تحدید فروش تسلیحاتی خودش معاف ساخت. کنگره این معامله را پس از انکه دولت موافقت کرد که شرایط دقیقی را حاکم بر تحویل و استفاده از تکنولوژی پیشرفته نماید، تصویب نمود. یک سال بعدتر، در۱۹۷۸، در آنچه یک دستاورد سیاسی مهم تلقی شد، دولت بار دیگر حمایت کنگره را بدست آورد برای مجموعه فروش تسلیحاتی بزرگی به اسرائیل، مصر و عربستان سعودی - ولی این بار فقط بعد از آنکه موافقت نمود تا تعداد هواپیمای جنگنده برای اسرائیل را افزایش دهد.

مجموعه تسلیحات کارتر شامل فروش هواپیما ی اف- ۱۵ به عربستان سعودی بود، مجهزترین جت جنگنده در زرادخانه آمریکا،ولی، جهت کسب تایید کنگره در برابر مخالفت شدید از سوی لابی طرفدار اسرائیل، هواپیماها با محفظه بمب یا موشکهای هوا به هوا مجهز نشدند. سعودیها از این محدودیت رنجید ه شدند و به کرات خواستار تجهیزات اضافی شدند. دولت ریگان بمحض در دست گرفتن زمام امور، مصمم شد که سعودیها تجهیزات را داشته باشند و علاوه بر آن، درصدد فروش آواکس به آنها برآمد. دولت بدین طریق خودش را برابر لابی قدرتمند اسرائیلی و طرفدارانش در کنگره قرار داد، که معمولا با نظر لابی اسرائیل موافق بودند که "فروش اسلحه به اعراب اسرائیل را به خطر می‌اندازد، ثبات خاورمیانه را تهدید

[1] Concurrent

مـی‌کـند، و مسـابقه تسـلیحاتی را دائمی می‌سازد" (بارو ۱۹۹۴، همچنین نگاه کنید به کراب و هالت۱۹۹۲، تیونان ۱۹۸).

همـانطور کـه انـتظار مـی‌رفـت، مجلـس نمایـندگانِ در کنـترل دمکـراتها علیه فروش پیشنهادی رأی داد. بـرای کسـب تایـید در سنا، کاخ سفید مبادرت به مبارزه شدیدی کرد که تعـدادی از سـناتورها را کـه قابل تغییر بنظر می‌رسید هدف قرار داد. هفت سناتور جمهوریخواه کـه قبلاً با معامله آواکس مخالفت کردند اینک تصمیم به تغییر رای گرفتند. در یک رای گیری هـیجان‌آمـیز چهـل و هشـت به پنجاه و دو، سنا قطعنامه مخالف معامله تسلیحات را رد کرد. از ایـنروی ریگـان نخسـتین آزمـایش بـزرگ سیاسـت خارجـی‌اش با کنگره را برد — ولی پیروزی مسـتلزم هزینه کردن مبالغ قابل توجهی از سرمایه سیاسی بود و فقط هنگامی تامین گردید که رئـیس‌جمهـور موضـوع را به سطح آزمایش اعتبار تعهد ریاست جمهوری بالا برد. اعضای کنگره نـیز هزیـنه در افـتادن بـالا بـی قدرتمند اسرائیلی درک کردند، چون بسیاری از سناتورها که از فروش اسلحه حمایت کردند در کوشش برای انتخاب مجدد شکست خوردند.

سـه سـال بعـد در ۱۹۸۴ ریگـان بـا مخالفـت سرسـختانه ای نسبت به پیشنهاد فروش موشـکهای ضـد هوایـی قـابل حمل استینگر به اردن و عربستان سعودی مواجه شد. این بار، در کمـال شـگفتی بسـیار، ریگـان نخواست مبارزه کند. عقب نشینی ریگان "نخستین بار در طول تاریخ شانزده ساله دخالت مستقیم کنگره ایها در فروشهای تسلیحاتی بود که یک رئیس جمهور پیشـنهاد فروش اسلحه را پس گرفت بدون اینکه بگوید که آنرا مجدداً در چه تاریخی به کنگره ارائه خواهد داشت." (آلماناک فصلی کنگره ۱۹۸۴، ۱۹۸۵). شگفت اینکه دولت بزودی استینگر را بموجـب اختـیارات اضـطراری رئـیس‌جمهـور یعنـی با دور زدن کنگره به عربستان سعودی مـی‌فرسـتد. این فقط دومین باری بود که رئیس جمهوری دور زدن نقش کنگره را با این شیوه غیر معمول برمی‌گزید.

بهرحال، ریگان در خصوص سومین مجموعه فروش اسلحه به خاورمیانه دست به مبارزه زد. عربسـتان سـعودی بـار دیگـر دریافـت کننده اصلی اسلحه بود، و مجدداً مسلم بود که لابی شـدید توسـط کـاخ سـفید برای نجات معامله لازم است. در این مورد کوشش بعمل آمد جهت اطمیـنان از اقـدام فـروش ۲۵۸ میلـیون دلاری و ایـنکه وتـوی رئیس جمهور مانع از مخالفت خواهـد شـد. رئیس جمهور با یک رای واحد غلبه پیدا کرد. گرچه در ژوئیه ۱۹۸۶، سی و چهار عضـو سنا به ریگان حداقل رائی را که نیاز داشت جهت برگرداندن تصمیم اولیه و اجازه دادن به انجـام معاملـه فـروش بوی دادند. ولی برخی در تغییر رای خود اشاره به استدلال رئیس جمهور کردند که توانائی اش برای اداره سیاست خارجی در معرض خطر خواهد بود. دیگران گفتند که

بـا حـذف برخـی سلاحها از مجموعه فروش اسلحه (مهمتر از همه موشکهای استینگر) مخالفت قبلـی‌شان دیگر موردی نداشت. بهرحال قابل اهمیت اینکه، این مورد نخستین بار بود که هر دو مجلـس کـنگره قصـد مـانع شـدن از فـروش عمـده سـلاح را داشـتند، از اینروی وتوی ریاست جمهوری لازمه انجام معامله بود.

در اواخـر ۱۹۸۶ گـزارش‌های مطبوعاتی از خاورمیانه آشکار ساخت که حتی در زمانیکه دولـت در تلاش اخذ تایید کنگره برای فروش سلاح به عربستان سعودی بود، همچنین مشغول انجـام یک معامله پنهانی اسلحه با ایران بود که بار دیگر کنگره را بطور کلی دور زد. این معامله موجب برانگیختن آن چیزی گردید که نهایتاً بعنوان ماجرای ایران – کنترا معروف گردید. چون جزئـیات امـر روشـن شـد، توجـه کنگره معطوف به نقض احتمالی مقرراتش مبنی بر ممنوعیت اقدامات پنهانی علیه رژیم ساندنیستا گردید و اینکه آیا رئیس‌جمهور مقررات قانون‌اساسی را که به کنگره اختیار تخصیص اعتبارات را می‌دهد نقض کرده است. بهرحال در بادی امر، مسأله این بـود کـه آیـا رئـیس‌جمهـور قـانون صادرات و کنترل تسلیحات را نقض کرده که مستلزم کسب رضـایت کنگره در مورد فروشهای عمده سلاح بود. کنگره نهایتاً نتیجه گرفت که او چنین کرده بود.

ماجـرای ایـران – کنـترا بررسی پیشنهادات دولت را در ۱۹۸۷ جهت فروش موشکهای هـوا بـه زمین ماوریک و سایر سلاحها به عربستان سعودی، منجمله جنگنده های پیشرفته اف-۱۵ آشـفته سـاخت. اسـتدلالات کهـنه قدیمـی دربـاره تهدید علیه امنیت اسرائیل بار دیگر در گفـتگوی قوه مجریه – کنگره خود را نشان داد، همانطور که یک حمله موشکی عراق به کشتی آمریکائی استارک در خلیج فارس که سی و هفت ناوی ایالات متحده را کشت آن بحث را احیاء کـرد. مخالفـت کـنگره آنقـدر گسـترده بود که دولت هر دو پیشنهاد را پس گرفت. دولت نهایتا موفـق بـه اخـذ امتـیازی گردید هنگامیکه کنگره به پیشنهادی مصالحه آمیز رای موافق داد که هواپیمای جنگنده (ولی نه موشک) به عربستان سعودی بفروشد. شگفت اینکه، ماجرای ایران – کنـترا حقیقـتاً ممکن است کمک کرده باشد به تأمین پیروزی ریاست جمهوری، چون مصالحه ای کـه بـا کـنگره بـر سر آن کار شد "با توجه به روحیه ناشی از مسئولیت مشترک بود" بر سر رسـوائی "ظاهـراً بـی پایـان" و مـنعکس کنـنده قبولـی از جانـب قانونگذاران طرفدار اسرائیل و اسـتراتژیت هـای **AIPAC** بـود که زمان مناسبی نیست که بر دولت گیج و منگ ریگان زیادی فشار آورد (واربرگ).

علـیرغم ایـن پـیروزیها در ۱۹۸۸، هم کنگره و هم رئیس جمهور اینک از وضع مقررات فـروش سـلاح ناخرسـند بودند. رئیس جمهور که مخالفت را پیش‌بینی می‌کرد تا آنجا که میسر

بـود فروشـهای قریب الوقوع را مخفی نگاه می داشت و در غیر اینصورت با حالتی مقابله جویانه بجانـب کـنگره روی مـی‌آورد. پیشنهادات بدون رعایت بیست و یک روز مهلت اضافی به کنگره فرسـتاده مـی شـد قبل از آنکه اطلاعیه رسمی ثبت گردد، چون این کار بصورت عرفی در آمده بـود، اعضـای کـنگره نیز بطور معمول قطعنامه هائی حاکی از عدم تایید را بمحض اینکه دولت آنها را اعلام می داشت تسلیم می کردند. مشورت قبلی بین رئیس جمهور و کنگره بندرت روی مـی داد. بنابرایـن، تـا زمانی که رونالد ریگان کاخ سفید را ترک کند، در سراسر واشنگتن اتفاق نظری وجود داشت که روند کار "معیوب" بود (واربرگ ۱۹۸۹).

دولـت بـوش جهـت از مـیان برداشـتن اختلاف بین کنگره و رئیس جمهور کاری نکرد. بـرعکس سیاسـتهای پـیش و بعـد از جـنگ خلیج فارسش نسبت به عراق سبب شعله ور شدن اخـتلاف گـردید. بـرای مثال دمکراتهای کنگره، بسرعت موضوع صادرات قبل از جنگ کالاهای پیشـرفته تکـنولوژیک بـه عـراق را که به منظور معتدل ساختن رفتار عراق بود دست آویز قرار دادنـد، که علت موثر جنگ بعدی بود. (نوشته فرایدمن *تار عنکبوت* [۱۹۹۳] بویژه لحنی انتقاد آمـیز دارد در شـرح "عـراق گیت"، و نوشته جاستر "اسطوره عراق گیت" [۱۹۹۴] وزنه متعادل کننده‌ای است). بعد از جنگ، دمکراتها و بسیاری از جمهوریخواهان ابزار نگرانی کردند که تداوم فروشـهای عمـده تسـلیحات به خاورمیانه موجب از میان رفتن اعتبار ابتکار دولت قبلی می‌شود که هدفش معطوف به کاستن از جریان سلاحهای مرگبار به این منطقه مشتعل بود.

اخـتلافات بیـن کنگره و رئیس جمهور در سپتامبر ۱۹۹۲ بالا گرفت، کمی قبل از آنکه کنگره تعطیل شود، دولت بوش قصدش را مبنی بر فروش هواپیماهای جنگنده اف-۱۵ بیشتری بـه عربسـتان سـعودی اعلام داشت. علیرغم مخالفتها، کنگره نتوانست جلو معامله پیشنهادی را بگـیرد. در مـیان بسـیاری از دلایـل یکـی اینسـت که نامزد ریاست جمهوری بیل کلینتون آن پیشـنهاد را تایـید نمـود. دلـیل دیگر آنست که دمکراتهای کنگره، که زمانی در خصوص فروش اسـلحه بـه اعراب مقاومت می کردند، بمنظور حمایت از اشتغال که اینک بخاطر محدودیت بعد از جـنگ سـرد، در معـرض تهدیـد بود، از فروش مذکور حمایت نمودند (همچنین نگاه کنید به فصل ۹).

لـذا یک الگوی جا افتاده تداوم می‌یابد: رئیس جمهور به پیشنهاد فروش اسلحه به سایر کشورها ادامه می‌دهد، و کنگره کماکان شرایطی را برای آن تعیین می‌کند – ولی به طریقی که معمولاً به رؤسای جمهور قسمت اعظم آنچه را که می‌خواهند بدهد.

کنگره و سیاست نیکاراگوئی دولت ریگان

دفـاع دولت ریگان از کمک به کنترا، نه مانند تجارب فروشهای تسلیحاتش، غالباً توسط کـنگره رد شـد، و تـا زمـان خاتمـه دوره دومـش، ریگان تا حدود زیادی از تقلای جلب حمایت کنگره برای سیاستهای مورد نظر دست برداشته بود. وضعیت نیکاراگوا همچنین از نظر مقاومت کنگره که محورش بیشتر در مجلس نمایندگان بود تا در سنا، متفاوت بود. دولت ریگان معمولاً از تلاش برای جلب حمایت جهت فروش تسلیحات به کشورهای عرب در مجلس نمایندگان که در کنـترل دمکـراتها بـود صـرفنظر می کرد، و در عوض ترجیح می داد که متمرکز بر سنا شود جائـیکه در آن شانس زیادتری داشت که از شکست فوری پرهیز نماید. در مورد کمک به کنترا، از سـوی دیگـر، نتیجه هر نبرد عمده ای از نیمه ۱۹۸۳ به بعد در مجلس نمایندگان تعیین می گـردید، جائـیکه تقریـباً تمامـی جمهوریخواهـان نوعاً حامی رئیس جمهور بودند و یک اکثریت (ضعیف) دمکراتها مخالف او بودند. تنها پیروزی قابل اهمیت رئیس‌جمهور در مجلس نمایندگان در ۱۹۸۶ حاصل آمد.

داستان کمک کنترا در ۱۹۷۹ آغاز گردید، هنگامیکه رژیم دیکتاتوری آناستازیو سوموزا، کـه از مدتها مورد حمایت ایالات متحده بود، سرنگون گردید. ائتلافی از مخالفان سوموزا مشهور بـه جـبهه آزادیبخش ملی ساندنیستیا (**FSLN**) جانشین وی شد. دولت ریگان، نسبت به آنچه بـاور داشت که نفوذ رو به افزایش شوروی و کوبا در نیکاراگوا (و بطور کلی در آمریکای مرکزی) بود احساس خطر کرد، حمایت ایالات متحده از نیکاراگوئیهای تبعیدی در هندوراس، معروف به کنـتراها (ضـد انقلابـیون) را اجـازه داد. کـه قـبل از آن جـنگ بـا بـه اصطلاح ساندنیست‌های مارکسیسـت را آغـاز کـرده بودنـد.بـا حمایـت ایالات‌متحده، کنتراها هم از لحاظ نفرات افزایش یافتـند و هـم اقداماتشـان جسـورانه‌تـر شـد. در ۱۹۸۴، بـا کمـک سـیا، آنهـا بنادر نیکاراگوا را مین‌گذاری کردند، که سبب شد تا ساندنیست‌ها شکایتی را علیه ایالات‌متحده در دادگاه جهانی به اتهام نقض حقوق بین الملل ثبت نمایند.

ناخرسندی کنگره از اقدامات آمریکا جهت سرنگون ساختن یک حکومت مستقر و مورد پذیـرش بیـن‌المللـی رو بـه افـزایش گذاشت. اقدامات پنهانی سیا، به عنوان روشی جهت حفظ همسـایگان نـیکاراگوا از رژیـم چـپ توجـیه گردید، ولی بطور روزافزونی روشن بود که کنتراها خودشان خواستار چیزی کمتر از ساقط کردن ساندنیستها نیستند.

کـنگره علیه آن هدف وارد عمل شد. مقامات دولت ریگان انکار کردند که هدف سیاست ایـالات مـتحده سـرنگونی حکومـت نـیکاراگوا می‌باشد. در عوض "آنها استدلال کردند که هدف جلوگیری از رسیدن سلاحهای فرستاده شده توسط شوروی و کوبا بدست شورشیان چپ گرا در

السالوادور است.» دمکراتهای مجلس نمایندگان معذلک در دسامبر ۱۹۸۲ موفق به گذراندن به اصطلاح اصلاحیه بولاند شدند، که استفاده از اعتبارات سیا و وزارت دفاع را برای خصوصاً عملیات سرنگون ساختن حکومت نیکاراگوا ممنوع ساخت (چهار). در ۱۹۸۴، در پی داستان مین گذاری، سنا به مجلس نمایندگان پیوست در امتناع از تصویب اعتبارات اضافی جهت از میان بردن رژیم ساندنیستا. اقدام سنا، که مغایر موضع قبلی اش در جهت کنترل مجلس نمایندگان در مبارزه تهاجمی اش با رئیس جمهور بود، کمتر بخاطر تغییر در احساسات بلکه به سبب این باور بودکه سیا مسئولیت قانونیش را در مورد "مطلع نگاه داشتن کامل و جاری" کنگره درباره عملیات پنهانی، نادیده گرفته بود. سناتور جمهوریخواه باری گلدواتر، رئیس کمیته اطلاعاتی سنا، حالت بیزاری کنگره را در نامه مختصر و مفید "بیل عزیز" به رئیس سیا ویلیام کیسی چنین بیان داشت:

> من سعی کرده ام که نشان دهم چگونه می توانم بسادگی احساساتم را درباره اینکه رئیس جمهور مین گذاری برخی بنادر در آمریکای مرکزی را تایید کرده است بشما بگویم.
>
> در یک جمله کوتاه و مختصر می‌شود احساس را گفت: من دلخورم.
>
> بیل این شیوه ای نیست که کاری را بدون تعمق انجام داد "من خودم را در یک جهنم سر در گمی می بینم... رئیس جمهور از ما خواسته است که از سیاست خارجی اش حمایت کنیم. بیل، چگونه می‌توانیم از سیاست خارجی اش حمایت کنیم وقتیکه ما نمی‌دانیم که او چه مزخرفی انجام می‌دهد؟ (گزارش هفتگی فصلنامه کنگره ۱۴ آوریل ۱۹۸۴،۸۳۳).

خود داریهای بعدی جهت از سر گرفتن کمک ایالات متحده به کنتراها احساسات عمومی را در خصوص این مساله منعکس کرد، همانطور که نظرخواهی بعد از نظرخواهی نشان داد اکثریت مردم امریکا طرف کنگره را گرفتند نه رئیس جمهور را (سوبل ۱۹۸۹، وتیکف و مک کورمیک ۱۹۹۳).

دولت ریگان بر شدت مبارزۀ لابی کردن افزود تا مخالفت کنگره نسبت به سیاست‌هایش را که همچنان بخصوص در اظهارات مجلس نمایندگان عیان بود، برگرداند. در ژوئن ۱۹۸۶ مجلس نمایندگان با اکثریت ضعیفی یک برنامه ۱۰۰ میلیون دلاری کمک نظامی و انساندوستانه را برای کنتراها تصویب کرد. رئیس جمهور بدینقرار بر رهبری دمکراتها در مجلس نمایندگان غلبه یافت. که با مقایسه مشابهتش با ویتنام، مخالفتش با کمک نظامی، ناشی از این نگرانی بود که این گامِ نخستین بجانب مداخله نظامی مستقیم ایالات متحده خواهد بود، آنچنانکه رئیس مجلس نمایندگان توماس پی. "تیپ" او نیل[1] اظهار داشت، "من می‌بینم که ما گام به گام داریم وارد یک موقعیت نظامی می‌شویم که منجر به کشاندن مستقیم پسران ما در جنگ می‌گردد."

---

[1] Thomas P. " Tip " O'Neill

توفیق دولت در مجلس نمایندگان مستلزم سرمایه‌گذاری قابل ملاحظه از اعتبار ریاست جمهوری بود. ریگان مستقیماً از مردم آمریکا در این خصوص استمداد طلبید با بی توجهی به نظر رؤسای کنگره از طریق برنامه تلویزیونی ملی درخواست مساعدت کرد. این "خطیب بزرگ" در اشاره کنتراها را "مبارزان آزادی" و "برادران ما" خواند، در حالیکه آنهائیکه مخالف کمک به شورشیان بودند را برچسب "انزواجویان جدید" زد. ریگان هشدار داد که ۰۰ آنها مصیبت را یاری می‌دهند و تاریخ آنها را مسئول خواهد شناخت. "دولت" تهدید استراتژیک را به عبارت شدیدی توصیف کرد: "یک کوبای دیگر"، "یک مأمن مطلوب برای تروریستها و خرابکاران بفاصله فقط دو روز رانندگی از هارلینگتن، تگزاس"، و "یک عرصه مبارزه دائمی برای تروریسم، وطنی دور از وطن برای قذافی، و آیت الله[1]، درست به فاصله سه ساعت پرواز هوائی از مرز ایالات متحده." در مارس ۱۹۸۶ رئیس جمهور اظهار داشت که "آنهائیکه سازش کارند نباید نه با جان مبارزان آزادی نه با نیازهای اولیه و فوری دفاعیشان مصالحه کنند. آنها باید در مورد آزادی مصالحه ننمایند."

کمک نظامی جدیدی در ۱۹۸۷ تصویب نشد، ولی کنگره کمک های اضافی انساندوستانه را تامین کرد. در همان زمان دولت ریگان کماکان سرسخت در عزمش باقی ماند که کنتراها را رها نسازد، بهر حال، کنگره بطور روزافزونی بر ضرورت یک فیصله سیاسی تاکید نمود. رئیس جمهور کاستاریکا، اسکار آریاس سانچز، پیشنهاد صلحی تنظیم کرد، که توسط سایر حکومتهای آمریکای مرکزی تایید گردید، که هدفش فیصله‌ای سیاسی از راه مذاکره بود (که بعدا موجب اعطای جایزه صلح نوبل به وی گردید). کنگره بطورکلی از آن روند حمایت کرد در حالیکه دولت ریگان همچنان با سوءظن به آن می نگریست، ولی حمایتش از کنتراها رو به کاهش می گذاشت چون پیشنهادات آریاس درکانون تلاشهای مصممانه دیپلماتیک قرار گرفت.

در مارس ۱۹۸۸ ساندینیست‌ها و کنتراها بر سر یک آتش بس و نهایتاً وارد ساختن کنتراها در زندگی سیاسی نیکاراگوا توافق کردند. چون انتخابات پاییزی ریاست جمهوری و کنگره نزدیک می شد. سرزنش کردن بخاطر امکان "از دست دادن" آتی نیکاراگوا به کمونیسم بحث بر سر سیاست نیکاراگوا را داغ ساخت. بهر حال هیچ حزبی روی این موضوع سرمایه گذاری نکرد چون هر دو حزب نگران مبارزه طولانی مدت بر سر کمک به کنتراها بودند که از آن هیچیک از لحاظ سیاسی منتفع نمی‌گردید.

---

[1] ریگان در توجیه اقدام جنایتکارانه و تروریستی‌اش که دیوان بین‌المللی دادگستری نیز طی حکم مشهودش آن را محکوم ساخت متوسل به هر بهانه‌ای شده و آسمان و ریسمان را بهم می‌بافد تا مردم و نمایندگان مردم را فریب دهد.

جـورج بـوش بخوبـی آن را دریافـت. کوتـاه مدتی بعد از انتخابش وی به یک توافق دو حزبـی بـا کـنگره دسـت یافـت کـه کنـتراها را تا فوریه ۱۹۹۰ زمان برگزاری انتخابات آزاد، که حکومت ساندنیستا وعده آن را داد، کمک نمایند. با آن توافق کنگره و رئیس جمهور در پیشبرد سیاسـت ایـالات مـتحده در قـبال نیکاراگوا از میدان نبرد به میز مذاکره، دست بدست یکدیگر دادنـد. شـگفت آنکـه، رئیس جمهور نیکاراگوا، دانیل اورتگا، نامزد ساندنیستا، در انتخابات فوریه شکسـت خـورد. بـه دنـبال برگـزاری انتخابات، فصل نوینی در سیاست خارجی آمریکا در قبال آمـریکای مرکـزی گشوده شد. بهرحال سیاستی که خاتمه یافت کماکان توجه را بخود معطوف مـی دارد، چـه نشـانگر بـی میلـی رهبران آمریکاست که درگیر در وضعیتهای نزاع خصمانه ای بشـوند که لازمه آن تعهد اعزام سربازان ایالات متحده باشد. هم کنگره و هم قوه مجریه متوسل به ترفندهای آئین نامه ای شدند تا یک برنامه نامحبوب از لحاظ سیاسی را زنده نگاه دارند، ولی در پایـان کـنگره آن برنامه را رها کرد که که اهدافش مبهم و شانس توفیقش بسیار ضعیف بود (واربرگ ۱۹۸۹).

موانع در برابر سیاست گذاری خارجی کنگره

اگـرچه کـنگره بارهـا نقشـی قاطع را در سیاست خارجی ایفا کرده است (معمولا در پی جـنگ) و در مـواردی نیز رضایت خود را ابراز داشته ولی هیچ یک از این توصیفات این حقیقت را پـنهان نمـی‌دارد کـه کـنگره بعنوان یک نهاد دارای آمادگی و امکانات کمتری است که بطور موثـری بـا رئـیس جمهو رقابت ورزد هنگامیکه مساله هدایت روابط خارجی کشور مطرح باشد. سـه عامل بهم مرتبط مبین این امر است: تنگ نظری ناحیه ای، ضعف سازمانی، و فقد تخصص و مهارت.

ناحیه گرایی

توجـه کـنگره بیشتر معطوف به امور داخلی است تا بین المللی، تمامی ۴۳۵ نمایندگان مجلس هر دو سال یکبار آماده برای انتخاب مجدد میشوند. همچنانکه یک سوم نمایندگان سنا. مشـغله مـداوم انـتخاب مجـدد فشـاری وارد مـی‌آورد که بیشتر به نگرانیهای داخلی بپردازند تا بیـن‌المللی. فشار بخصوص بیشتر در مورد نمایندگان مجلس است و شاید بهمین دلیل باشد که از ده مقرره "قرارداد با آمریکا" نمایندگان جمهوریخواه مجلس در ایام انتخابات ۱۹۹۴ فقط یک مهـم مـربوط بـه سیاسـت خارجـی بود. در حالیکه رئیس جمهور یک حوزه انتخابیه ملی دارد، تمامـی ۵۳۵ عضـو کنگره دارای پایه های انتخاباتی خیلی محدودتری بوده و بهمین نحو منافع حـوزه‌ایِ محـدودی دارنـد. خاتمه جنگ سرد عملاً این تمایلات را تشدید می‌کند، همانطور که

موجب تشویق ابراز اولویتهائی در قبال گروههای قومی خاص گردیده است (شاین ۱۹۹۵-۱۹۹۴). بدین سبب، به عبارت معاون سابق وزیر امور خارجه ویلیام دی. راجرز (۱۹۷۹) "از آنجا که سرنوشت تمامی نمایندگان مجلس و یک سوم سنا در هر ۷۳۰ روز در دست مردم قرار دارد، کنگره گروگان هر تغییر کوتاه مدت افکار مردمی است. لذا وسوسه جلب رضایت، پیشداوری و احساسات غلبه دارد."

چون سناتورها و نمایندگان جهت بقای خود متکی به ترضیه منافع نسبتاً محدود حوزه های انتخابیه شان می باشند، "ذهنیت ملی داشتن می تواند خطری نسبت به سابقه کار قانونگزار باشد" (سندکوئیست ۱۹۷۶).

از اینروی یک مشکل سیاست خارجی از دیدگاه نماینده حوزه انتخابیه، ممکن است مسأله‌ای لهستانی، اسرائیلی یا ایرلندی نگریسته شود. مشابهاً، نیازهای نظامی ممکن است بواسطه منافع صنایع واقع در ایالت یک سناتور یا ناحیه یک نماینده سبک و سنگین شود. "یک روز پرسیده شد آیا درست است که محوطه نیروی دریائی در حوزه ای خیلی کوچک واقع است که بتواند آخرین کشتی های جنگی را جای دهد" هنری سیمسون رئیس کمیته امور نیروی دریائی مجلس نمایندگان در اوائل این قرن پاسخ داد، "آن درست است. و بهمان دلیل است که من همیشه طرفدار کشتی های کوچک بوده‌ام" (نقل شده در سندکوئیست)

رئیس جمهور از مزیت بسیار متفاوتی برخوردار است. با داشتن حوزه انتخابیه سراسری کشور، نگرش رئیس جمهور به مسائل سیاست خارجی گسترده‌تر است. رئیس جمهور معمولا می‌تواند برخی منافع محدود یا داخلی را به کناری نهد (مثلاً با امتناع از پشتیبانی از یک محدودیت حمایتی تجاری) بدون ترس از تلافی و مجازات انتخاباتی. در حالیکه رئیس جمهور جهت اندیشه دراز مدت مورد تحسین واقع می‌گردد تا اندیشه لحظه‌ای، یک سناتور یا نماینده مجلس چنین نیست. سناتور سابق ج. ویلیام فولبرایت توضیح می‌دهد. "با جهت‌گیری ناحیه‌ای زیاده از حد"، اعضای کنگره "بشدت نسبت به تاثیر فشار خصوصی و به زیاده رویها و ناکفایتی های افکار عمومی که غالبا نیز غافل از نیازها، خطرات، و فرصتها در روابط خارجی می باشند حساس هستند." (فولبرایت و دوتا از جانشینانش بعنوان رئیس کمیته روابط خارجی سنا، فرانک چرچ از آیداهو و چارلز پرسی از ایلینویز، درتلاش برای انتخاب مجدد شکست خوردند تا حدی بخاطر اینکه آنها نقش رهبری در رابط خارجی را بعهده گرفتند تا امور داخلی.)

علاقه و توجه به امور سیاست خارجی توسط اعضای کنگره نوعا زودگذر است و قویاً تحت تاثیر ارزش خبری آنها می‌باشد (کراب و هالت ۱۹۹۲). بر طبق نظر سناتور جمهوریخواه دانیل ج. ایونس از واشنگتن، روند قانونگذاری تبدیل شده است به "خواندن عنوان خبرهای

دیروز بنحویکه ما بتوانیم اصلاحات امروز را بنویسیم تا بتوانیم عنوان خبرهای فردا را بوجود آوریم" اغلب اصلاحات پیشنهادی تصویب می‌شوند با انتظار اندکی که بصورت قانون در آیند. آنگونه که مشاور سناتوری خاطر نشان ساخت، "این بصورت یک جزء پذیرفته شده بازی در آمده است که اصلاحات اتخاذ و اطلاعیه های مطبوعاتی که ادعای اعتبار دارند صادر می شوند، با این تفاهم که اغلب این اقلام موقعیکه لایحه جهت شور و بحث به مجلس می رود به داخل سبد باطله ریخته می‌شود." "پدیده صدبارون" – همه سناتورها می‌خواهند بعنوان کسی نگریسته شوند که سیاست خارجی را هدایت می‌کند – این رفتار ظاهراً بی معنی را توضیح می‌کند (ابردورفر و دوار ۱۹۸۷).

سیستم کمیته‌ای کنگره، جائیکه کار واقعی این نهاد انجام می‌شود، ناحیه‌گرائی را تقویت می‌کند. اعضای کنگره در کمیته ها در جهت تقویت دورنمای انتخاب مجددشان، توسعه نفوذشان در درون مجالس، طرح ریزی سیاست روابط عمومی مناسب، و قراردادن خودشان برای مشاغل جدید، خدمت می کنند (فنو ۱۹۷۳، همچنین نگاه کنید به بورگین ۱۹۹۳، اسمیت و دیرینگ ۱۹۹۰[1]). اگرچه عملکرد ممتاز در کمیته‌های کنگره ممکن است در جهت نیل به هر یک از این مقاصد مؤثر باشد، ولی انتخاب مجدد در درجه اول بستگی به خدمت جهت حوزه انتخابیه دارد. این چنین نگرانیهائی توجه کنگره ایها را از مسائل اساسی سیاسی باز می دارد. نیوزویک این احساس را به چنین شیوه ای در ژانویه ۱۹۹۱ منعکس ساخت: "فراموش کنید... خلیج فارس را: اضطراب پنهانی تمامی ۴۳۵ نمایندگان مجلس ایالات متحده کسب سهم نمایندگی مجدد ناحیه می‌باشد."

کسب مأموریت در کمیته‌ای مهم است که مربوط به منافع مردم حوزه انتخابیه و موثر در خدمت به حوزه انتخابیه باشد. کمیته‌های کنگره‌ای این اولویتها را منعکس می‌نماید، که به نوبه در تعیین روند قانون‌گذاری مؤثر است.

> اعضای مجلس از ایالات کشاورزی می‌خواهند با مسائل کشاورزی سر و کار داشته باشند در حالیکه مردم شهر نمی‌خواهند، بنابراین کمیته‌های کشاورزی در تر کیب خود روستائی و طرفدار کشاورزی هستند. کمیته‌های امور نظامی تحت غلبه طرفداران نظامی قرار می‌گیرد، کمیته‌های امور شهری توسط اعضائی از شهرها، کمیته‌های داخلی توسط غربیهای طرفدار احیا، اراضی، بهم چنین پیش می‌رود. بنا به عرف، کمیته‌های قضائی منحصراً توسط حقوقدانان پر می‌شود. در داخل هر کمیته، کمیته‌های فرعی تخصصی‌تر و اعضای منفرد وجود دارد. تصمیمات متخصصان توسط همکارانشان در اغلب اوقات بجز یک بررسی سرسری نیست، بررسی تازه و دقیق هر مساله ای توسط هر یک از اعضا، بوضوح غیر ممکن است. و از طریق

[1] Fenno, Burgin, Smith & Deering

وعده کمک متقابل، مدافعان محلی گوناگون تشکیل ائتلاف حمایت متقابل می‌دهند.
(سندکوئیست ۱۹۷۶، ۶۰۰)

با مفروض داشتن این انگیزه ها و اقدامات، برانگیختن توجه کنگره به امور خارجی اغلب زودگذر و سطحی است. در واقع، "فدا کردن همسازی و همبستگی کلی سیاست ملی برای منافع تنگ نظرانه و اهداف کوتاه مدت... نتیجه طبیعی محاسبات سیاسی‌ای است که بطور اجتناب ناپذیری در تصمیم گیری کنگره غلبه دارد" (بلیک مان[1] ۱۹۹۰).

ضعف سازمانی

اختیار و مسئولیت در داخل کنگره منشعب و متفرق است. جمله قصار رئیس جمهور ترومن، "مسئولیت این جا متوقف می‌شود!" همتائی در کنگره ندارد. بیش از نیمی از کمیته‌های ثابت در هر دو مجلس نمایندگان و سنا صلاحیتهای تعریف شده وسیعی دارند که به آنها برخی مسئولیتهای امور خارجی را می دهد (نگاه کنید به جدول ۱-۱۲). نه مانند شاخه اجرائی، جائیکه مباحث سیاسی در خلوت با فرد واحدی، رئیس جمهور، روی می‌دهد، که اغلب گزینش نهائی را انجام می‌دهد، مباحث کنگره‌ای بطور عمومی صورت می‌گیرد، با گزینش نهائی توسط شمارش آری‌ها و خیرها، و با تصمیم‌گیری پراکنده. تحت این شرایط، همسازی و هماهنگی سیاسی، زیاد امکان‌پذیر نیست.

طی سالهای ۱۹۷۰ کنگره دست به چندین اصلاح آئین نامه ای زد جهت غیرمتمرکز ساختن اختیار از سطح کمیته ها به کمیته های فرعی وچالش نسبت به سیستم ارشدیت را تشویق کرد، و اهمیت مقامات رهبری را تقلیل داد[پنج]. درنتیجه شناسائی موضع اختیار و اقتدار در کنگره دشوارتر از گذشته گردید. "۱۶۵ نفر آدمهای متفاوت در مجلس و سنا وجود دارند که می توانند به عنوان غرور آمیز" آقای رئیس "مورد خطاب قرار گیرند، که ریاست کمیته یا کمیته ای فرعی به آنها داده شده است" (برودر[2] ۱۹۸۶، ۹). بهمین منوال، رهبری کنگره نمی‌تواند از طرف این نهاد بعنوان یک کل سخن گوید، و کنگره بندرت با یک صدای واحد حرف می‌زند.

نیوت گینگریچ[3] هنگامیکه رئیس مجلس شد مصمم گردید که این روند بسوی رهبری متفرق را برگرداند، ولی توفیقش، بخصوص در قلمرو سیاست خارجی، باید بطوری جدی مورد آزمایش قرار گیرد.

---

[1] Blechman
[2] Broder
[3] Newt Gingrich

عـروج سیاسـت تـک موضـوعی – کـه اعضـای کنگره‌ای را مقید به ارزیابی نه بر اساس سـابقه جـامع بلکه فقط عملکردشان در خصوص موضوعات خاص می‌کند – مشکلات وابسته به پراکندگـی قدرت را تشدید می‌نماید. با در نظر داشتن اینکه ۳۸۵ کمیته و کمیته فرعی کنگره توسط بیش از هزار و سیصد لابی کننده رسمی همراهی می‌گردند، یک مقام سابق شکوه داشت کـه بجای یک سیستم دو حزبی، کاپیتول هیل مشابهت با "یک سیستم ۳۸۵ حزبی دارد" (نقل شده در کراب و هالت ۱۹۹۲، ۲۷۵).

انشعاب قدرت و مسئولیت در کنگره، مشورت و هماهنگی قوه مجریه – قوه مقننه را به شکست می‌کشاند و کنگره را بصورتی غیر مسئول ظاهر می‌سازد. مثلا وقتی با حوزه انتخابیه‌ای بدگمان و مظنون مواجه می‌شوند، شرایط مذکور تک‌تک سناتورها و نمایندگان را قادر می‌سازد کـه انـتقادات را با این دفاع بی اثر سازند، "من آن کار نکردم، آن کار یکی دیگر بود." مسئولیت فـردی بیشـتر کـاهش پـیدا می‌کند وقتی کنگره ایها تمایل به انجام امور بر طبق مقررات آئین کاری داشته باشند تا اینکه مستقیما با آن‌ها مقابله نمایند. نمونه‌ای درخشان از این امر ملاحظه سـنا نسـبت به دو معاهده جنجالی روی داد که کنترل کانال پاناما توسط آمریکا به پاناما واگذار گردد.

سناتورها نسبت به بیش از پنجاه اصلاحیه، قریب بیست رزرواسیون، یک دو جین تعبیر و برداشت ذهنی، و چندین شرط، یعنی تقریبا نود پیشنهاد برای تغییر یک نوع یا نوع دیگری از مقررات معاهده رأی دادند.

وسوسـه بـرخورد با مسائل بطور آئینی غالبا غیر قابل مقاومت است. مثلا در مورد کانال پانامـا، بسـیاری از تغیـیرات پیشنهادی عموما بعنوان "بهبود" ارائه می‌شد که آنرا راحت‌تر سازد جهـت رأی دادن بـه سـندی غـیر مطلـوب از لحاظ سیاسی. از اینروی آئین کار بصورت وسیلهٔ مفـیدی در آمد بمنظور مواجهه با سیاست تک موضوعی، که به اعضای کنگره امکان می‌دهد، تا موضـع واقعـی خودشـان را مخفـی سـازند. از اینروی انتقادات بالقوه انتخاباتی را بی اثر نمایند. (بهـرحال در مـورد کانـال پانامـا، قـابل ذکر است که بیش از نیمی از سی و هشت سناتوری که معـاهدات مذکـور را حمایـت کردند در مبارزه بعدی برای انتخاب مجدد باختند.) آنها همچنین مـی‌توانند از مقابله مستقیم با رئیس‌جمهور اجتناب ورزند با پوشاندن مخالفتشان در استدلالات آئین کاری که نسبت بدان قوه اجرائی پاسخ سریعی ندارد.

> اگـر مـثلا یک تصمیم کنگره – مستقیما پول لازم برای ناو هواپیما بر جدیدی را تأیید نـنماید لازمـه‌اش این خواهد بود که بیش از نیمی از تمامی اعضای کنگره نتیجه‌گیری کنند که نـیروی دریائـی مـی توانـد با تعداد کمتر ناو هواپیما بر انجام وظیفه کند... این سبب برانگیختن یک مقابله‌جوئی جدی با کارشناسان خواهد شد که برای یک کنگره‌ای خیلی دشوار خواهد بود.

جدول ۱-۱۲ مسئولیتهای امور خارجی کمیته در مجلس و سنا

کمیته سنا	مسئولیت امور خارجی	کمیته مجلس
کشاورزی، تغذیه و جنگلداری	سیاست و کمک کشاورزی خارجی	کشاورزی
تخصیصات	تخصیص درآمدها، فسخ تخصیصات	تخصیصات
سرویسهای مسلح	دفاع، امنیت ملی، جنبه های ملی انرژی هسته‌ای	امنیت ملی
بانکداری و مسکن و امور شهری	تولید دفاعی، سیاست اقتصادی بین‌المللی ترویج صادرات و تجارت خارجی	خدمات بانکی و مالی، بازرگانی روابط بین المللی
بودجه	مسائل بودجه، حل بودجه با رضایت مشترک	بودجه
بازرگانی، علوم و حمل و نقل	امور دریائی بازرگانی، دریائی شیلات، مدیریت اقیانوسها و منطقه ساحلی	بازرگانی، منابع، علوم
انرژی و منابع طبیعی	سیاست انرژی، توسعه غیرنظامی انرژی هسته‌ای	بازرگانی، علوم
محیط زیست و کارهای عمومی	سیاست زیست محیطی، تنظیم انرژی هسته‌ای، تخلیه ضایعات در اقیانوس، جنبه‌های زیست محیطی مناطق ماوراء فلات قاره	علوم
مالی	امور درآمدها، گمرکات، موافقتنامه‌های تجارت خارجی، تعرفه‌ها، سهمیه‌های وارداتی	طرق و ابزار
روابط خارجی	رابطه با کشورهای خارج، معاهدات، موافقتنامه های اجرائی، سازمانهای بین المللی، کمک خارجی، مداخله در خارج، اعلان جنگ، تروریسم، امور محیط زیست بین المللی و علمی	روابط بین المللی
امور حکومتی	سازمان و تجدید سازمان قوه مجریه، سازمان و مدیریت سیاست صادرات هسته ای	نظارت و اصلاحات حکومت
اطلاعات	فعالیتهای اطلاعاتی، عملیات پنهانی	اطلاعات
قضائی	مهاجرت و پناهندگان، جاسوسی	قضائی
کار و منابع انسانی	تنظیم مقررات، کارگران خارجی	فرصتهای اقتصادی و آموزشی

یادآوری: توصیفات مربوط به مسئولیتهای امور خارجی برگرفته شده از صلاحیتهای کمیته های سنا در صدو چهارمین کنگره می‌باشد، با صلاحیتهای مشابه کمیته‌های مجلس نمایندگان که تا حد امکان با مسئولیتهای سنا مطابقت داده شد. تمامی کمیته‌های مجالس مربوطه کنگره دائمی می‌باشند به استثنای کمیته‌های اطلاعات، که در هر دو مورد کمیته‌های منتخب می‌باشند.

اگـر سازشـی در خصـوص ناو هواپیمابر حاصل شود، برای تقریباً محقق است که رأی در پوشش مقـررات آئیـن کـاری قـرار مـی‌گـیرد (درخواست تقدیم لایحه و غیره) که به عضو کنگره اجازه خواهـد دادکـه درصورت نیاز، رای خودش را بر اساس مسائل آئین نامه‌ای توجیه کند تا بر طبق ماهیت موضوع. (آسپین ۱۶۵،۱۹۷۶).

اسـتفاده کـردن از آئیـن کـار جهت اجتناب از مسئولیت مستقیم بمعنی آن نیست که اعضای کنگره کفایت انجام شغل‌شان را ندارند. برعکس، اثر واقعی رأی‌شان را در پوشش عبارات مغلـق آئیـن کـاری پنهان داشته و بخودشان این فرصت را می‌دهند که بسهولت مسیر آگاهی و بیداری را بجای مسیر مصلحت بپیمایند.

نوعـی مـتفاوت از ظاهـراً بـی مسـئولیتی کـنگره ناشـی از رونـد بسـیار کند قانوگذاری می‌گردد. کندی عامدانه در رویه کار ممکن است ذاتی دستگاهی باشد که موظف به آشتی دادن نظـرات نابرابـر اسـت. ولـی تأخـیرها بواسطه پراکندگی اختیارات و مسئولیت‌ها بین دو مجلس، انشـعابات بیشـتر در درون سـاختار پیچـیده کمیـته‌هـا و کمیـته‌هـای فرعی می‌باشد (که روند قـانونگذاری را در خصـوص موضـوعات مهـم تـا حد تقریباً فلج کننده‌ای کند می‌سازد [بورگین ۱۹۹۳])، و فقـدان تقریبا کامل دیسیپلین حزبی آن را طولانیتر می‌کند. قاعده کفایت مذاکرات سـنا، کـه مستلزم وجود اکثریتی فوق العاده برای خاتمه بحث است، عامل محدودکننده دیگری در ایـن ابتکاراست. "نتیجه اینست که هر جز، قانون باید مسیری پر از مانع با دشواری بی نظیر را بگذرانـد ... چیزهای معدودی بسرعت روی می دهد. سیاستهای نهایتا متخذه غالبا خیلی دیر تصـویب مـی شوند... و در روند غلبه بر موانع بی شمار قانونی، سیاست ها ممکن است تا حد بی اثر بودن مورد مصالحه قرار گیرند" (سندکوئیست ۱۹۷۶). این تصویر تضاد دارد با توانائی ثابت شـده رئـیس جمهور که سریعاً و بطور قاطع اقدام می‌کند، آنگونه که تحرک سریع تحولات بین المللـی اغلـب ایجـاب مـی نمـاید. "رؤسـای جمهور نیز می‌توانند دفع الوقت نمایند"، جیمز ال. سندکوئیسـت (۱۹۷۶) خاطـر نشـان مـی سازد، "ولی نه مانند کنگره زیرا آنها به سبب ساختار سازمانی مجبور بدان نیستند."

یـک شـکل نهائـی عـدم مسـئولیت، در تمـایل اعضـای کنگره به "درز دادن" اطلاعات، مشهود است. یک نمونه جالب از تکرار مساله در ۱۹۸۷ بوقوع پیوست. موقعیکه کمیته اطلاعات سـنا رای داد کـه گزارش درباره جلسات استماع غیر علنی در خصوص ماجرای ایران – کنترا را جهـت عمـوم منتشـر نسازد، فقط بخاطر اینکه اخبار **NBC** نیمه نخست گزارش را سه روز بعد تحصـیل نمـاید. ظرف دو هفته نیمه دیگر آن در نیویورک تایمز ظاهر گردید. سناتور پاتریک ج

– لی های[1] بعنوان نایب رئیس کمیته بعداً استعفا داد هنگامیکه معلوم شد که او گزارش غیر طبقه بندی شده کمیته را درز داده بود. – و درست در زمانی که کمیته درصدد آن بود تا نشان دهد که مقامات دولت ریگان، نه اعضای کنگره، غالبا مسئول درز دادن اطلاعات طبقه بندی شده حکومتی بودند. و حتی نقض آشکارتری در ۱۹۹۵ روی داد، موقعیکه نماینده مجلس رابرت سی. توریچلی[2]، یک دمکرات از نیوجرسی، اطلاعات محرمانه ای را آشکار ساخت که در آن ظاهراً سیا متهم به ارتکاب دو قتل در گواتمالا می‌گردید – علیرغم سوگندش که "هیچ اطلاعات محرمانه‌ای را که در جریان انجام وظیفه‌ام در مجلس نمایندگان دریافت می‌دارم، فاش نخواهم ساخت."

فاش ساختن های کنگره از استقلال آن ناشی می‌شود که سناتورها و نمایندگان ارزش زیادی برایش قائل می باشند چه با قرار دادن موضوع تحت نورافکن رسانه های جمعی، منافعی می‌تواند برای آنها تحقق یابد. (توریچلی "تکلیف اخلاقی" را در دفاع از رفتارش مستند قرار داد.) یکی از عواقب آن اینست که رئیس جمهور غالبا از "مزیت اجرائیش" استفاده می‌کند برای کنترل اطلاعات – بخصوص اطلاعات محرمانه – بدینطریق از دخالت کنگره در سیاست گذاری جلوگیری می نماید. در حد افراط، رئیس جمهور ممکن است کنگره را عامدا بطور کلی دور بزند، همانطور که ریگان در عملیات پنهانی اسلحه – بجای گروگانها تنظیم شده توسط رابرت مک فارلن مشاور امنیت ملی به آن مبادرت ورزید. اولیور نورث، یکی از کارمندان شورای امنیت ملی که مسئول درجه اول جهت انجام معامله ایران – کنترا بود، در دفاع از این اقدام استدلال کرد که بخاطر میل شدید کنگره به افشای اطلاعات مخفی نگه داشتن ضروری بود.

فقدان تخصص

سومین ضعف سازمانی موثر در روابط "پاسخگویانه" کنگره و رئیس جمهور ناشی از سلطه نسبتا بیشتر کاخ سفید بر تخصص فنی و توانائی در کنترل جریان اطلاعات می‌شود. ما قبلا این را در بحث خود از وزراتخانه ها و سازمانهای تشکیل دهنده سیستم سیاست گذاری دومین دایره متحدالمرکز مشاهده کردیم، که همه آنها سازمانهای قوه اجرائیه می باشند. اگرچه آنها برخی اوقات در برابر دستور رئیس جمهور مقاومت می ورزند، همانطور که ما در فصل ۱۴ خواهیم دید، ولی این سازمانها بنحو فوق العاده ای به تفوق رئیس جمهور بر کنگره کمک می

---
[1] Patrick J.Leahy
[2] Robert C.Torricelli

نمایـند، کـه متکی به شاخه اجرائی جهت کسب اطلاعات مهم برای توصیه های درست سیاسی می‌باشد. (نگاه کنید به وست و کوپر ۱۹۹۰).

کـنگره کوشـیده اسـت تـا بـر فقـدان تخصصش به چند شیوه غلبه نماید. نقش نظارت کـنـنده اداره محاسـبات عمومی را متناوباً توسعه داده است، و اداره ارزیابی تکنولوژی را تاسیس کـرد تـا پیشـنهادات علمی و فنی را ارزیابی کند و اداره بودجه کنگره، تا در تحلیل گزینه های بودجـه و آمـاده کـردن قطعـنامه بودجـه سالانه کمک‌کار باشد. شاید مهمتر از همه اینکه بطور قـابل ملاحظه‌ای تعداد کارکنان حرفه ای در خدمت کمیته‌های کنگره و تک‌تک اعضا ی کنگره را افـزایش داده اسـت. ایـن افزایش در سالهای ۱۹۷۰ بحد انفجار رسید ولی در سراسر سالهای ۱۹۸۰ نـیز ادامـه یافـته، بطوریکـه تعداد کل کارمندان ستاد کمیته ها و افراد به بیش از پانزده هزار نفردر سال ۱۹۹۱ رسیده است (مان و اورنستاین[1] ۱۹۹۳، ۶۹). کارکنان افزوده شده ستاد، به کنگره توانائی زیادتری بخشید تا یک موضع کنگره ای مستقل داشته باشد. تخصصی که قبلا فـاقدش بـود (کـراب و هالـت ۱۹۹۲). فزون بر آن، در اوضاع و احوالی که دانش بمعنای قدرت اسـت، کارکـنان سـتاد کـنگره نفوذ زیادی بر جهت سیاسی اعمال می نمایند. کارکنان فنی که وظـایف سـتادی دارنـد و شـبکه ارتباطات و ائتلافاتی که بین آنها توسعه یافته، آنان را قادر می سـازد که سیاست را جهت داده و در کنترل آورند، که بعنوان یک "نیروی نامرئی در قانونگذاری آمریکا" عمل می‌کنند (فاکس و هاموند ۱۹۷۷). جالب توجه اینکه اکثریت جمهوریخواهان بعد از آنکـه تصـدی قـدرت کـنگره را در ژانویه ۱۹۹۵ بدست گرفتند روند رشد ستاد قانونگذاری را بشدت معکوس کردند. اکثریت مذکور همچنین اداره ارزیابی تکنولوژی را هدف انحلال احتمالی قرار داده است.

اعضـای کنگره منفردا غالبا مهارت و تخصص سیاسی قابل توجهی دارند. سیستم کمیته و رغبـت بـه اختصـاص موقعیـتهای اقـتدار بر اساس قاعده ارشدیت بمعنای آنست که برخی از سـناتورها و نمایـندگان، اغلـب کـل مـدت سابقه قانونگذاریشان را صرف تخصص پیدا کردن در حوزه‌های صلاحیت کمیته‌هایشان می‌نمایند. چون این مقامات غالبا به این پست ها برمی‌گردند (حداقـل قـبل از زلزلهٔ انتخاباتی ۱۹۹۴ چنین بود)، بنابراین غیر معمول نیست که بتوان کنگره ایهـای با سابقه ای را یافت که مدت یکربع قرن یا بیشتر بر سر کار بوده‌اند – بسیار طولانیتر از هر ئیس جمهوری بعد از جنگ، که بموجب قانون اساسی می توانست در مقام خود باقی بماند.

از لحـاظ تاریخـی، تخصص یافتن توسط اعضای قدیمی کنگره بخصوص در کمیته های سرویسـهای مسـلح سنا و مجلس برجسته بوده است (کمیته اخیر اینک بنام کمیته امنیت ملی

---

[1] Mann & Ornstein

خوانده می‌شود)، جائیکه دمکراتهای جنوبی بخصوص ادعای تخصص قابل ملاحظه ای در مسائل امنیت ملی دارند.

اعضای این کمیته ها هم اینک اطلاعات معتنابهی از سیا دریافت می دارند، که به توانائی آنها در نیل به قضاوتی سیاسی، مستقل از رئیس جمهور کمک می نماید. سیستم های کمیته کنگره و ارشدیت همچنین موجب تسهیل روابط حامی – موکل بین کنگره و بوروکراسی سیاست خارجی می‌شود که در فصل پیشین توضیح گردید. چنین روابطی برخی اوقات بزیان منافع ریاست جمهوری است، ولی موجب تامین اقتدار برای کنگره در برابر قوه مجریه می‌گردد.

معذلک، تمامی اعضای کنگره نمی توانند کارشناس همه مسائل سیاسی باشند، ولی رئیس جمهور می تواند باشد – و هست. موقعیکه تخصص نباشد، مردم به کارشناسان – یعنی قوه مجریه نگاه می کنند. این تمایل بویژه در مسائل سیاسی خارجی و امنیت ملی بروز می کند. علاوه بر آن، اعضای کنگره بخصوص نسبت به تحصیل نوع اطلاعاتی که آنها را قادر سازد تا بهتر مراقب باشند نامجهزند، تا از اینطریق بر تصمیم گیری در ایام بحران نفوذ بگذارند. در پی استفاده دولت فورد از تفنگداران دریائی برای نجات کشتی مایاگوئز از تصرف متصرفان کامبوجی اش در مه ۱۹۷۵، یک بررسی آشکار ساخت که مطبوعات منبع اصلی اطلاعات برای بسیاری از اعضای کنگره بود. این امر حتی در مورد اکثریتی از کسانیکه در کمیته های کنگره خدمت می کردند که مستقیما در ارتباط با سیاست خارجی و امنیت ملی بود نیز صادق است. جای تعجب اندکی است که یک عضو (ناشناخته) کنگره با شک و تردید خاطر نشان ساخت، "اقدامات ایالات متحده برای سایر کشورها محرمانه نیست، فقط برای کنگره و مردم آمریکا محرمانه می‌باشد" (گزارش هفتگی فصلنامه کنگره ۱۳ نوامبر، ۱۹۷۶). همچنین شگفت‌آور نیست که نقش کنگره بیشتر منفی است، چه در درجه اول بعنوان یک منتقد عمومی نسبت به اعمال قوه مجریه انجام وظیفه می‌کند.

اختیارات کنگره و سیاست گذاری خارجی

قانون اساسی به کنگره اختیارات سیاست خارجی بیشتری نسبت به رئیس جمهور اعطا کرده است. اقتدارش بر معاهدات، جنگ و پول بویژه او را در موقعیت مسلطی قرار می‌دهد، وی را قادر می‌سازد که سیاست کلی را مشخص کند بیشتر مانند آنچه یک هیئت مدیره در شرکتهای خصوصی عمل می‌کند. حداقل بنا به نص قانون چنین بنظر می‌رسد، ولی واقعیت کاملاً متفاوت است.

معاهدات

اختـیار انعقاد معاهدات در دست سنا قرار دارد، که جلب نظر و رضایتش با دو سوم آراء، لازم اسـت قـبل از ایـنکه رئـیس‌جمهور بتواند (با مبادله اسناد تصویب) یک معاهده را با کشور دیگـری نهایـی سـازد. (ایـن بـنحوی موثـر کنترل را فقط به سی و چهار تا از ۵۳۵ عضو کنگره مـی‌دهـد.) کمیـته روابط خارجی سنا مسئولیت اولیه و عمده را برای تشکیل جلسات استماع و بازرسـی‌هـا دارد کـه بـر اسـاس آن نظـر و رضایت سناتورها ابراز می‌گردد. اینها و مسئولیتهای مـربوطه دیگر، زمانی کمیته روابط خارجی را معتبرترین تمامی کمیته‌های سنا ساخت. بهرحال در سالهای اخیر، اختلافات ایدئولوژیک مانع گردیده است که کمیته صدای واحدی داشته باشد. شـاید مهمـتر از همـه، ایـن باشد که کمیته در خدمت منافع خود سناتورهانیست. همانطور که یـک عضـو کمیـته بیان داشت: "خوب، شما می‌دانید، این یک تنوع است که با رهبران خارجی خودمانـی صـحبت کـرد، [بسـلامتی نوشید] و درباره امور جهانی بحث کرد، ولی این موقعیتی ممـتاز در بیـن با همکاران سناتورم بمن نمی دهد... روابط خارجی صلاحیت قانونگذاری زیادی نـدارد کـه بـرای سـایر سناتورها مهم باشد — این چیزی شبیه امور مالی یا تخصیصات نیست" (نقـل شـده در اسمیت و دیرینگ ۱۹۹۴، همچنین نگاه کنید به مک کورمیک ۱۹۹۳). با وجود این کمیته، محفلی با اهمیت برای انجام مسئولیتهای سیاست خارجی کنگره است.

علـیرغم اهمیـت معاهدات در قانون اساسی، مکانیسم دقیقی که از طریق آن سنا نظر و رضـایتش را بـه رئـیس جمهـور ارائه دارد، به روشنی پیش‌بینی نشده است. این مقرره از همان ابـتدای جمهوری، مورد بحث و جدل بوده است. در صریح ترین شکلش این روند مشتمل است بـر اینکه رئیس جمهور، در مقام عالیترین دیپلمات کشور، از طریق نمایندگان وارد مذاکره برای تنظیم یک معاهده با کشور دیگر می‌شود، وسنا که صرفاً برای تصویب یا رد آن رای می دهد. به کـرات، اظهـار نظـر بصورت مکاتبه بین قوه مجریه و قوه مقننه یا با گنجاندن اعضای کنگره در تیم مذاکره کننده معاهده، بوده است. رویه اخیر از زمانی که سنا معاهده ورسای را که به جنگ جهانـی اول خاتمـه بخشید و مذاکراتش بدون حضور نمایندگی سنا در کمیسیون صلح بریاست وودرو ویلسون انجام یافت رد نمود بطور گسترده‌ای معمول گردیده است.

رضایت نسبت به معاهدات هنوز با دو سوم آراء محقق می‌گردد، ولی سنا همچنین اغلب شـرطهایـی (رزواسـیونهائی) بـه معـاهدات منضـم می‌سازد. این ممکن است شکل اصلاحات را بگـیرد کـه قـوه مجـریه را ملزم می‌سازد مجدداً شرایط معاهده را با سایر امضاءکنندگان مذاکره نمـاید — مانعی بالقوه بازدارند. بخصوص با افزایش تعداد معاهدات چندجانبه، شق دیگر رزروهایا "شـرطها" ممکن است صرفاً بصورت تفسیر سنا از معاهده گنجانده شود بدون اینکه اثر الزام آور

بـر طـرفهای معـاهده داشـته باشـد. گونـه دیگر رزروهائی است که فقط در مورد ایالات متحده اعمـال مـی‌شود. نمونه بسیار برجستهٔ آن به اصطلاح اصلاحیهٔ کونالی نسبت به اساسنامه دیوان بیـن المللـی دادگسـتری اسـت. بموجـب ایـن رزرواسیون، ایالات متحده این حق را برای خود محفـوظ مـی‌دارد کـه تعییـن کـند آیـا مسـأله‌ای تحـت قید صلاحیت اجباری دیوان اساساً در صلاحیت داخلی ایالات متحده، و از این جهت خارج از صلاحیت دیوان می‌باشد یا خیر.

نقـش سـنا در رونـد انعقاد معاهده موضوع اختلاف شدید در ۱۹۸۷ بین دولت ریگان و کـنگره بـر سر تفسیر مجدد دولت درباره معاهده (ABM) موشکهای ضد بالیستیک ۱۹۷۲ قرار گرفـت. تفسـیر مجدد به دولت اختیار می‌داد که دست به آزمایش تکنولوژی موشکی مذکور به عـنوان بخشـی از ابتکار دفاع استراتژیکش(SDI) بزند، که قبلاً تصور می‌رفت به موجب معاهده ABM ممـنوع اسـت. البـته SDI موضوعی مهم و فوری بود ولی مسائل حقوقی گسترده ای نیز در معـرض خطـر بـود. اگر چه مورد قبول است که تفسیر معاهده یک وظیفه قوه مجریه است، انطـباق تفسـیر با درک و برداشت سناتورها نیز مورد انتظار بود. تفسیر مجددی که به نحو قابل توجهی درک پیشین را مورد تجدید نظر قرار دهد موجد صلاحیه ای با اهمیت کافی خواهد بود کـه نیازمـند نظـر و موافقـت سـنا مـی‌باشد. بدون اختیار کسب اطلاعات از قوه مجریه راجع به مذاکرات مربوط به معاهده، حق قانونی کنگره در روند انعقاد معاهده بطور جدی نقض می‌شود.

مشـاور حقوقـی وزارت امور خارجه قبول کرد که هیچ چیز در سابقه اصلیِ تصویب مانع از تفسـیری وسیع از آنچه بموجب معاهده ABM مجاز می‌باشد، نیست. (سوفائر ۱۹۸۷). تقریباً همـه کسانی که در مذاکرات حقیقی آن معاهده شرکت کرده بودند با آن نظر مخالفت ورزیدند، بهـرحال، همچـنانکه سناتور سام نان[1]، رئیس کمیته پر قدرت نیروهای مسلح نیز نتیجه گرفت، سند تقدیم شده توسط نیکسون در پانزده سال پیش تنها اجازه تفسیر محدودی را می داد (نان ۱۹۸۷)، نان، جلودار تلاشی شد تا مانع از تفسیر وسیع گردد. سنا محدودیتهائی را بر آزمایشات و اعتـبارات SDI نهـاد کـه مؤثـر بر اعمال تفسیری محدود بود، و رزروی را در تصویب قطعنامه بـرای معـاهده INF گذاشت که منعکس‌کننده دریافتش از نقش سنا در هر تفسیر مجدد آتی از آن معـاهده بـود. ریگـان قانونـی بـودن رزرواسـیون را مورد سئوال قرار داد ولی معذلک با روند تصـویب رضایت داد. از اینروی سنا اختیارات معاهده گذاریش را حفظ کرد و به رؤسای جمهور آیـنده علـیه تفسـیر مجدد یک جانبه معاهدات هشدار داد. قابل اهمیت آنکه دولت کلینتون در همـان اوائـل اعلام داشت که از تفسیر محدود یا سنتی از معاهده ABM حمایت می‌کند – اگر چـه بعـداً دریافـت کـه تلاشش برای ایجاد یک سیستم دفاع موشکی منطقه‌ای نیز سئوالاتی را

---

[1] Sam Nunn

درباره مطابقت داشتن سیستم با معاهده برمی انگیزد (نگاه کنید به فصل ۴). دولت وی همچنین نگران بود که کوششهای جمهوریخواهان تازه انتخاب شده کنگره برای احیاء جنگ ستارگان SDI آتش مسائل قدیمی را بار دیگر برخواهد افروخت.

صرفنظر از مقابله جوئی ABM، سابقه تصویب معاهدات سنا رویهمرفته کاملاً مثبت بوده است. مشهورترین شکست معاهده در ۱۹۲۰ روی داد، موقعیکه معاهده ورسای که راه ایالات متحده را به عضویت در جامعه ملل می گشود کمتر از حد نصاب اکثریت دو سوم رأی آورد. از آن زمان ببعد، بهرحال، سنا تنها سه معاهده را رد کرده است، در حالیکه دو تای دیگر که نتوانستند دو سوم اکثریت را بدست آورند منوط به بررسی مجدد شدند (کمیته روابط خارجی، سنای ایالات متحده ۱۹۹۳، XV).این سابقه در عین حال گواهی است بر احترام کنگره به اقدامات ریاست جمهوری و توافق عمومی بین رئیس جمهور و کنگره در مورد بیشتر مسائل سیاست خارجی. آنچه سابقه تاریخی نشان نمی دهد ولی همچنین قابل یادآوری است، مواردی است که معاهدات جهت رای گیری بخاطر مخالفت معلوم کنگره، تقدیم نشدند. تصمیم دولت کارتر به پیگیری نکردن معاهده ممنوعیت جامع آزمایشات و بایگانی کردن معاهده ممنوعیت آزمایش مقدماتی و معاهده انفجارت هسته‌ای صلح آمیز چند مثال می‌باشند (واربرگ ۱۹۸۹).

موافقتنامه های اجرائی روش معمول و مورد استفاده رؤسای جمهور برای انعقاد موافقتنامه‌های بین‌المللی است که رویهم رفته از ضرورت اخذ نظر و رضایت سنا اجتناب می‌ورزد. دیوان عالی رای داده است که این موافقتنامه های حکومت با حکومت از همان قدرت قانونی برخوردار است که معاهدات، و از اینروی بصورت بخشی از"قانون عالی سرزمین" می‌باشند، ولی آنها می‌توانند بدون مراقبت و نظارت قوه قانونگذاری منعقد گردند. نمونه‌های اولیه شامل موافقتنامه‌های حاکم بر قانون وام و اجاره ۱۹۴۱ می‌باشند، که ایالات متحده را قادر ساخت ابزار جنگی را برای متحدانش در جنگ جهانی دوم فراهم آورد، و همچنین کمک ترومن به ترکیه و یونان در اواخر سالهای ۱۹۴۰. دیگر نمونه‌ها شامل موافقتنامه صلح پاریس درباره خاتمه دادن به جنگ و اعاده‌صلح در ویتنام (۱۹۷۳)، توافق سالت ۱ در خصوص تسلیحات تهاجمی (۱۹۷۲)، و موافقتنامه‌های دو جانبه گوناگون شامل حقوق پایگاههای نظامی آمریکا در اسپانیا، آزورس، دیگوکارسیا، بحرین، و ایسلند می‌باشند.

این نمونه‌ها نشان می‌دهد که موافقتنامه‌های اجرائی اغلب جنبه‌های بسیار مهم روابط خارجی آمریکا را در برمی‌گیرد. و کمیّت آنها دلالت دارد بر اینکه مکانیسم مرجحی برای رسیدن به توافقات بین‌المللی هستند. از قریب هشت هزار موافقتنامه بین المللی منعقد شده

بیـن ۱۹۴۶ تـا ۱۹۹۲، ۹۵ درصد موافقتنامه های اجرائی بوده اند (کمیته روابط خارجی، سنای ایـالات مـتحده ۱۹۹۳، ۱۴) که مستلزم تایید رسمی توسط سنا نبودند. بسیاری از اینها مبتنی بـر دسـتورالعملهای قانونی می‌باشند، و بقیه بدنبال مقررات معاهده حاصل می‌گردند، که هر دو مسـتلزم نظـر قـوه قـانونگذاری اسـت. معذلـک، رقم بالای مذکور حاکی از اختیار وسیع رئیس جمهـور بـرای مذاکـره موافقـتنامه‌های بین‌المللی بدون محدودیت و نظارت و تعادل مندرج در قـانون اساسی می‌باشد. از آنجا که موافقتنامه‌های اجرائی تهدیدی بالقوه نسبت به نظارت کنگره مـی‌باشـد کنگره برای مانع شدن از چنین مانورهائی کوششهای متناوبی بعمل آورده است. یکی از پایدارترین کوششهای در ۱۹۵۴-۱۹۵۳ روی داد، موقعیکه سناتور جمهوریخواه جان بریکر از اوهـایو پیشـنهاد اصلاحیه ای به قانون اساسی را مطرح ساخت که تا حد نسبتاً زیادی اختیارات انعقـاد معـاهده توسـط رئـیس جمهـور و تدبیر روزمره سیاست خارجی را محدود می کرد. این پیشـنهاد تـنها بـا یـک رای کمـتر از حـد نصاب یعنی اکثریت دوسوم لازم جهت تأیید سنا، به شکست انجامید (یک شرط ضروری در روند طولانی تجدید نظر قانون اساسی).

دو دهـه بعدتـر، در حالـیکه ملـت هنوز عمیقاً در باتلاق جنگ ویتنام گرفتار بود، حمله کـنگره بـه امتیازات قوه مجریه منجر به قانونی (معروف به قانون کیس که بنام بانی آن، سناتور جمهوریخـواه، کلـیفورد کـیس، از نیوجرسی خوانـده مـی‌شود) گردید که از رئیس جمهور می خواست تمامی موافقتنامه‌های بین‌المللی را طرف شصت روز از اجرای آن به کنگره تقدیم کند. ایـن قـانونگذاری نتـیجه انباشـتی از ناخرسـندیها بـود کـه از اواخر سالهای ۱۹۶۰ آغاز گردید، موقعـیکه سـنا به وسعت و عمق تعهدات خارجی قوه مجریه دست یافت که بدون آگاهی کنگره بعمـل آمـده بـود. نـه تـنها سـنا موافقتـنامه‌هـای محرمانه و تفاهمات بالقوه را کشف کرد بلکه همچنیـن بـه اطلاعاتـی دست یافت راجع به فعالیتهای پنهانی و عملیات شبه نظامی که رئیس جمهـور بـدون تایـید یـا آگاهـی کنگره اجازه داده بود. اساس معلومات کنگره آن بود که رئیس جمهـور مکرراً تعهداتی را در قبال حکومتهای خارجی طی گفتگوهای محرمانه متقبل شده بود در حالیکه اهمیت آنها را در داخل ناچیز بحساب می‌آورده است.

اگـرچه قـانون کـیس توانائی کنگره را برای آگاهی از موافقتنامه های بین المللی امضاء شده توسط قوه مجریه (شامل سازمانهائی بجز وزارت امور خارجه) افزایش داد، ولی برای جبران عـدم تـوازن بیـن اختـیار ریاسـت جمهـوری و کـنگره در خصـوص انعقاد معاهده بطور کلی یا موافقتنامه‌های اجرائی بالاخص کاری نکرد (مقایسه کنید کولی پر ۱۹۸۸، جانسون ۱۹۸۴، مک کورمـیک ۱۹۹۲). رئـیس جمهـور مبـتکر موافقتـنامه هـا با سایر کشورها باقی ماند، که تعیین مـی‌کـرد کدامیک بصورت معاهده باشد و کدامیک بصورت موافقتنامه اجرائی، و رؤسای جمهور

هنوز موظف به کسب نظر و رضایت کنگره قبل از انجام هر کدام نیستند. علاوه بر آن، قانون از محرمانه بودن موافقتنامه‌های اجرائی حمایت می‌کند با این قید که نیاز است آنها فقط به کمیته‌های ذیربط در سنا و مجلس نمایندگان تحت قید محرمانه بودن ارائه شود، اگر رئیس جمهور تشخیص دهد که افشای عمومی آن امنیت ملی را بخطر خواهد افکند. از این روی قانون ممکن است وضعیت را برای رؤسای جمهور پیچیده کرده باشد، ولی آزادی آنها را بطور اساسی محدود نساخته است.

جنگ

قانون اساسی در مورد اختیار مبادرت به جنگ صراحت دارد. در ماده ۱ بند ۸ می گوید که: "کنگره اختیار... اعلان جنگ را خواهد داشت." در جای دیگر، بهرحال، (ماده ۲، بند ۲)، قانون اساسی همچنین مشخص می‌کند که "رئیس جمهور فرمانده کل نیروی زمینی و دریائی ایالات متحده خواهد بود."

از این دو مقرره، عبارت اخیر مهم تر محسوب گردیده است، چون رئیس جمهور آن مقرره را جهت توجیه استقرار سربازان در سراسر جهان بکار برده است. رؤسای جمهور همچنین آن را جهت توجیه مداخلات نظامی آمریکا در کره (۱۹۵۳-۱۹۵۰)، لبنان (۱۹۵۸)، جمهوری دومی نیکن (۱۹۶۶-۱۹۶۵)، ویتنام (۱۹۷۳-۱۹۶۵)، گرانادا (۱۹۸۳)، پاناما (۱۹۸۹)، خلیج فارس (۱۹۹۱-۱۹۹۰و ۱۹۹۴)، و سومالی (۱۹۹۴-۱۹۹۲) بکار برده‌اند. معذلک در هیچ یک از این موارد اقدام نظامی همراه با اعلان رسمی جنگ نبوده است. در مورد خلیج فارس، کنگره اجازه استفاده از نیروی نظامی را به رئیس جمهور داد تا قوای عراقی را از کویت براند مشروط به اینکه به کنگره اعلام دارد که تمام راههای مسالمت آمیز رفع اختلاف را آزموده است. البته در این مورد اعلان جنگ بعمل نیامد.

دخالت طولانی مدت آمریکا در ویتنام، کوششهای کنگره جهت برقراری تعادل در مبادرت به جنگ را برانگیخت. مسأله این بود که آیا رئیس جمهور جانسون با افزایش مکرر دخالت کشور بدون کسب اختیار متناسب با آن از کنگره از اختیارات قانون اساسی تجاوز کرده است، جانسون استدلال کرد که اختیاراتش مبتنی بر قطعنامه خلیج تونکن، مصوبه کنگره در اوت ۱۹۶۴ می‌باشد. این قطعنامه مشترک به رئیس جمهور اجازه می داد که "همه اقدامات ضروری را جهت دفع هر حمله مسلحانه ای علیه نیروهای ایالات متحده و برای جلوگیری از تجاوز بیشتر اتخاذ نماید."

هر چه مرداب ویتنام عمیق‌تر می‌شد، استنباط از مفهوم قطعنامه خلیج تونکن بصورت

منبع بحث شدیدی در می‌آمد. بادرک این امر، اینک مورد قبول است که کنگره گول رئیس جمهوری را خورد که اطلاعات و بهمچنین سیاست را کنترل می کرد. در چهار مورد قبلی کنگره به رئیس جمهور اجازه داده بود که قوای مسلح را جهت دفاع از برخی مناطق جغرافیائی بکار گیرد (در ۱۹۵۵ قطعنامه تنگه های فرمز، ۱۹۵۷ قطعنامه دکترین خاورمیانه ای آیزنهاور، ۱۹۶۲ قطعنامه کوبا، و ۱۹۶۲ قطعنامه برلن). عظمت و مدت دخالت نظامی آمریکا در ویتنام و اصرار دولت جانسون که قطعنامه "معادل عملی" اعلان جنگ بود، چیزی بودکه این وضعیت را متفاوت می ساخت. کنگره تفسیر جانسون را رد کرد هنگامیکه به فسخ قطعنامه خلیج تونکن در ۱۹۷۰ مبادرت ورزید. سپس گامهای قاطعی برای محدود ساختن آتی حقوق اعلان جنگ ریاست جمهوری برداشت، که آنها را در ***قطعنامه اختیارات جنگ*** مندرج ساخت که در سال ۱۹۷۳ علیرغم وتوی رئیس جمهور نیکسون به تصویب رسید.

قطعنامه اختیارات جنگ: مسائل قانون اساسی و حقوقی

مقررات چندی در این قانون می‌کوشد که رضایت کنگره را در تصمیم به استقرار سربازان آمریکائی در خارج از کشور تضمین نماید. نخست، این قطعنامه پیش بینی می‌کند که رئیس جمهور باید کنگره را مطلع سازد وقتی که نیروها را وارد "در مخاصمات یا موقعیت هائی می‌کنند که دخالت فوری در مخاصمات با توجه به مقتضیات بوضوح مبرهن است." این مقرره نخستین، سبب برانگیختن مقرره دومی می‌گردد، که تعهد اعزام سربازان را به مدتی بیش از شصت روز بدون اجازه خاص کنگره ممنوع می‌سازد (اگر چه این مدت می تواند تا نود روز تمدید شود اگر سلامت سربازان آمریکائی در معرض خطر باشد). سوم، هر زمانی که قوای آمریکائی درگیر در مخاصماتی بدون اعلان جنگ یا اجازه خاص کنگره شوند، قانون به کنگره اختیار می دهد که به رئیس جمهور دستور دهد که چنین سربازانی را بموجب قطعنامۀ مورد توافق دو مجلس کنگره از درگیری فراخواند. چون چنین اقدامی مستلزم امضای رئیس جمهور نخواهد بود تا صورت عمل بخود گیرد، آن قطعنامه وتوی قوه مقننه را بوجود می‌آورد که ممکن است دیگر منطبق با قانون اساسی بخاطر حکم دیوان عالی در قضیه چادا[1] در ۱۹۸۳ نباشد. شاید آن مقرره قطعنامه اختیارات جنگ، اینک کان لم یکن باشد ولی محدودیت شصت روز و سایر مقررات مربوط به مشاورت و گزارش دادن بهرحال بدون تغییر باقی می ماند.

رئیس جمهور نیکسون مطابقت قطعنامه اختیارات جنگ را با قانون اساسی در پیام

[1] Chadha

وتوی خود به چالش طلبید. و نتایج عملی آن را مورد انتقاد قرار داد وی استدلال کرد که مهلت شصت روزه و مقررات قطعنامه مورد توافق دو مجلس "منظورش، با صرف یک مصوبهٔ مقننه، حذف اختیاراتی است که رئیس جمهور بموجب قانون اساسی برای تقریباً دویست سال آن را اعمال کرده است." وی اظهار داشت که آنها مغایر قانون اساسی هستند، زیرا "تنها راهی که بشود اختیارات قانونی یک قوه حکومت را تغییر داد با اصلاح قانون اساسی است – و هر کوششی برای ایجاد چنین تغییراتی به تنهائی توسط قوه مقننه براستی فاقد ضمانت اجرا است." او همچنین ادعا کرد که قطعنامه "بنحوی جدی توانائی کشور را جهت اقدام قاطع و مطمئن در ایام بحران بین المللی تضعیف می‌نماید" و اینکه قطعنامه "بهر کنگره آتی این توانائی را می‌بخشد تا دست هر ئیس جمهور آتی را ببندد."

توسل محاکم بطور معمول به "دکترین مسائل سیاسی"، بلاشک بررسی درباره منطبق بودن قطعنامه اختیارات جنگ با قانون اساسی توسط دستگاه قضایی را غیر متحمل می‌سازد. در همین حال، اگرچه قطعنامه نشانه‌ای در خصوص واکنش سلطه جویانه کنگره نسبت به ریاست جمهوری به اصطلاح سلطنتی می‌باشد، اما بطور موثری مانع از کاربرد زور توسط رئیس جمهور در خارج از کشور بدون دخالت کنگره نشده است (و به عنوان کوششی شکست خورده محسوب می‌گردد). ایالات متحده قوای مسلحش را بیش از چهل بار از زمان تصویب قطعنامه در خارج از کشور بکار برده است. در سی و یک بار از این موارد (تا تاریخ ۱۵ فوریه ۱۹۹۴) رئیس جمهور گزارشی تقدیم کنگره کرد بموجب آن قطعنامه، ولی بندرت بند ۴ الف (۱)، که زمان شصت روز را مقرر می دارد، جهت منازعات واقعی یا فوری مورد استناد یا اشاره قرار گرفته است. کنگره نیز از جانب خود فقط یکبار به مقررات قانون مذکور توسل جسته است، در ۱۹۸۳، که در ارتباط با استقرار تفنگداران دریائی در لبنان، کنگره اعلام داشت که بند ۴ الف (۱) قوت اجرائی یافته است – ولی بعداً اجازه داد که تفنگداران برای هیجده ماه در لبنان بسر برند. در مورد جنگ خلیج فارس نیز، کنگره اظهار داشت که مجوزکاربرد زور علیه عراق "مبتنی بر اختیار خاص قانونی در حوزه مفهوم قطعنامه اختیارات جنگ می‌باشد" (کولی‌یر a ۱۹۹۴).

تقریباً هر رئیس جمهوری از زمان نیکسون ببعد مدعی گردیده است که قطعنامه اختیارات جنگ منطبق با قانون اساسی نیست. از اینروی، هنگامیکه رئیس جمهور بوش دستور حمله قوای نظامی به پاناما را در دسامبر ۱۹۸۹ صادر کرد، گزارشی در باب مداخله به کنگره تسلیم داشت "منطبق با قطعنامه اختیارات جنگ" اما نه اشاره ای به مقررات آن قانون کرد که مدت استقرار نیروها را محدود می‌ساخت نه مشروعیت خود قانون برسمیت شناخت. (بهرحال، وی اعلام داشت که انتظار میرود سربازان ایالات متحده طی مدتی کمتر از دو ماه به وطن

بازگردند [۶۰ روز].) او بیان داشت "من بعنوان رئیس جمهور موظف به اعمال سیاست خارجی این کشور به طریقی که آن را مناسب می‌بینم هستم."

بوش نیز در ایام بحران بر سر کویت که منجر به جنگ خلیج فارس گردید موضع مشابهی اتخاذ کرد. یک هفته بعد از تهاجم به کویت وی گزارشی ارائه کرد "منطبق با قطعنامه اختیارات جنگ" و دلالت داشت بر اینکه او قوای ایالات متحده را به منطقه اعزام داشته تا مانع از تجاوز بیشتر عراق شوند. وی به بند ۴ الف (۱) این قطعنامه اشاره نکرد که زمان شصت روزه را بکار می‌انداخت، و مخصوصاً گفت "گمان نمی‌کند که دخالت در منازعات فوری باشد." وی آن موضع را در نوامبر بعد از اعزام ۱۵۰۰۰۰ سرباز اضافی به منطقه مجدداً تاکید نمود، با ادعای اینکه "این استقرار تضمین می‌نماید که نیروهای موئتلف از لحاظ نظامی امکان تهاجمیِ کافی را در صورتی که لازم افتد حائز باشند."

در ۲۹ نوامبر ۱۹۹۰، شورای امنیت سازمان ملل متحد استفاده از "همه ابزار لازم" را جهت بیرون راندن صدام حسین از کویت در صورتیکه وی به تکلیف ملل متحد تا ۱۵ ژانویه ۱۹۹۱ تمکین نکند تصویب کرد. دولت بوش معتقد بود "که رئیس جمهور نیازی به مجوز اضافی کنگره برای این مقصود ندارد" (کولی یر b ۱۹۹۴، همچنین نگاه کنید به مور[1] ۱۹۹۴). در پایان، البته، کنگره کاربرد زور را اجازه داد، ولی دولت بوش در پی حمایت کنگره بنا به دلایل سیاسی، نه حقوقی بود. او تا پایان امر اصرار داشت که رئیس جمهور دارای حق قانونی است که علیه عراق مبادرت به جنگ کند "صرفنظر از هر تصمیمی که کنگره ممکن بود یا ممکن نبود اتخاذ نماید" (مور ۱۹۹۴).

مشورتها چیستند؟

گذشته از سئوالات حقوقی و قانون اساسی، که هرگز بروشنی پاسخ داده نشد، قطعنامه اختیارات جنگ بدو موضوع مرتبط دیگر اشاره دارد که قابلیت کاربرد آن را از همان ابتدا مانع گشته است: چه چیزی "مشورت" را تشکیل می دهد، و "منازعات قریب الوقوع" کدامند؟

قطعنامه اختیارات جنگ در پی آنست که اطمینان یابد از مشارکت بیشتر کنگره در تصمیماتی که استفاده از زور را اجازه می دهد با استلزام مشورت بین شاخه های اجرائی و قانونگذاری "در هر مورد ممکن" قبل از مامور ساختن قوای ایالات متحده به منازعات یا موقعیتهائی که محتمل است منتج به آن گردد. رؤسای جمهور معمولاً ادعا می کنند که این استلزام را برآورده کرده‌اند، ولی بندرت بحث جدی و معنی داری بین دو قوه قبل از یک تصمیم

---
[1] Moore

ریاست جمهوری بـه کاربرد زور صورت گرفته است. همانطور که یادآوری کرده‌ایم، کنگره نیز بـندرت خواسـته اسـت کـه اسـتفاد از زور را زمانی که آغاز گردید محدود سازد. چندین نمونه نشان دهنده این نکات هستند.

موضوع مشورت قبلی در دوران دولتهای فورد و کارتر و به کرات در دوران ریگان، چهره نمـود. در ۱۹۸۶، بعـد از حملـه ناگهانـی شبانه به تریپولی و بن غازی برای مجازات به اصطلاح حمایـت رهـبر لیبـی معمر قذافی از تروریسم بین المللی، رهبر جمهوریخواه مجلس نمایندگان رابرت اچ. مایکل، یکی از ده نفر یا تعدادی در همین حدود قانونگذاران بود که توسط کاخ سفید ریگـان، درسـت قـبل از بمـباران لیبـی مختصراً مطلع گردید، او احساس خود را این گونه بیان داشت که "ما واقعاً باید نوعی وسیله و ابزار داشته باشیم تا کنگره را وارد در این جمع نمائیم، نه اینکه خارج از آن بمانیم." در پی آن پیشنهادی مطرح شد که یک گروه ویژه مشورتی در داخل کـنگره تشـکیل شـود کـه رئـیس‌جمهور بتواند در موقعیتهای آینده به آن روی آورد. این فکر، اگـرچه در آن زمـان مـورد توجـه قرار نگرفت اما، زنده باقی ماند و بصورت موضوع اختلاف طی بحـران خلیج فارس درآمد. رهبران کنگره یک گروه مشورتی دو حزبی را تعیین کردند مرکب از رهـبران کـنگره و رؤسـای کمیـته هـای اصـلی در کوششی جهت تسـهیل مشورت در خصوص تحـولات در مـنطقه خلـیج فـارس. بـوش بـا ایـن گـروه هـراز گاهـی دیدار کرد، ولی آنرا مورد بـی‌توجهـی قـرار داد، وقتـی که تصمیم مهم اعزام چندین هزار سرباز بیشتر را به منطقه گرفت (کولی بر b ۱۹۹۴)، که بدون شک ایالات متحده را بجانب توانائی تهاجمی نزدیک ساخت.

هـنوز مکانیسم مورد توافقی وجود ندارد که تضمین کند رئیس جمهور نظرات کنگره را قـبل از تصـمیم گـیری در خصـوص اسـتفاده از زور مـورد مداقه قرار خواهد داد. تصمیم دولت کلینتون به پرتاب موشک کروز، علیه مرکز اطلاعاتی عراق در ژوئن ۱۹۹۳ نشانگر این امر است: دولت ظاهراً رهبران کنگره را بفاصله کوتاهی قبل از حمله مطلع ساخت ولی در خصوص طریق و چگونگـی اقـدام بـا آنهـا مشـورت نکـرد. همـانطور که دنیس دکونچینی[1]، رئیس وقت کمیته اطلاعـات سـنا اظهـار داشـت، "آنهـا فکرشـان راکـرده بودنـد، و نمی خواستند مشورت حقیقی نمایند."

همـه ایـن نشـانه‌هـا بـر یـک حقیقت مهم دلالت دارد: هنگامیکه تصمیم به کاربرد زور بمرحله عمل گذاشته می‌شود، اختیار کنگره بطور شدیدی محدود می‌گردد. یک مثال دیگر این معنـی را مـی‌رساند. رئیس‌جمهور بوش اعضای کنگره را در ۶ بعدازظهر روز ۱۹ دسامبر ۱۹۸۹، بعـد از اتخـاذ تصـمیم اما قبل از اجرای آن، از قصد تهاجم به پاناما مطلع ساخت. تهاجم واقعی

---

[1] Dennis Deconcini

هفت ساعت بعد روی داد، در ساعت یک بامداد روز ۲۰ دسامبر. کنگره کاری کمی در این زمان می‌توانست انجام دهد.از اینروی کنگره نمی‌تواند بطور موثری علیه اختیارات توسل به جنگ رئیس جمهور اقدام نماید.

منازعات قریب الوقوع چیست؟

سیاستهای دولت ریگان در آمریکای مرکزی، خاورمیانه، و سایر جاها نگرانیهای مکرری را در کنگرهٔ تحت کنترل دمکراتها در خصوص نقش کنگره در کاربرد زور در خارج برانگیخت. در دو مورد، لبنان و خلیج فارس، مسالهٔ اینکه قوای ایالات متحده در معرض خطر "منازعات قریب الوقوع" قرار داشتند مندرج در قطعنامه اختیارات جنگ، بطور برجسته ای در مبارزه قوه مجریه، مقننه عیان گردید. هر دو مورد همچنین نشان می دهند که چرا کنگره خاتمه دادن به عملیات نظامی مستقر در محل را مشکل می یافت.

تفنگداران دریائی نخست در ۱۹۸۲ به لبنان فرستاده شدند (بموجب اختیار رئیس جمهور به عنوان فرمانده کل) با این تصور که حضورشان در آنجا کوتاه خواهد بود. یکسال بعد آنها هنوز در لبنان بودند. چون شرایط وخیمتر شد برخی اعضای کنگره شروع به پرسش کردند که آیا سربازان ایالات متحده در معرض منازعات قریب الوقوع می باشند، که مهلت شصت روزه را بشمارش اندازند. در اوت ۱۹۸۳ تفنگداران متحمل دو مورد تلفات و چندین حادثه شدند، که ریگان را وادار ساخت مجوز کنگره را برای حضور تفنگداران در بیروت تحصیل کند. در هفته هائی که بدنبال آمد، قوای ایالات متحده بنحو فعالتری به جنگ داخلی لبنان کشیده شدند. در همین حال مذاکرات بین کنگره و رئیس جمهور منجر به مصالحه ای گردید که اجازه میداد تفنگداران برای هیجده ماه در لبنان بمانند. اگرچه قطعنامه لبنان توسط هر دو مجلس تصویب و در نیمه اکتبر به امضای ریگان رسید، رئیس جمهور هنوز از پذیرش قانونی بودن اجرای قطعنامه اختیارات جنگ سرباز می زد: "هیچ یک از اختیارات تفویض شده بموجب قانون اساسی به عنوان رئیس جمهور و به عنوان فرمانده کل قوای مسلح ایالات متحده را واگذار نمی کنم و نمی توانم از آن صرفنظر کنم. نه اینکه امضای من باید به عنوان قبول این امر تلقی شود که اقتدار قانونی رئیس جمهور می تواند خودسرانه با وضع قانون مورد تجاوز واقع شود."

بحث و جدل هنگامی بالا گرفت که تروریستها[1] کامیون حاوی بمب را در مقر تفنگداران در بیروت منفجر ساختند که منجر به کشته شدن ۲۴۱ تفنگدار و کارکنان نیروی

[1] از نظر آمریکائیان مبارزانی که نتیجه کارشان مغایر با منافع آمریکا باشد، تروریست، خرابکار و غیره خوانده می‌شوند و آدم‌کشانی که در جهت منافع‌شان مرتکب جنایت شوند، آزادیخواهان دمکرات می‌باشند.

دریائی شد. در ماههای بعد از این فاجعه، ریگان بدفاع از سیاستهایش پرداخت، و منتقدان کنگره‌ای را متهم ساخت که می خواهند "سریعاً در بروند". سپس، در یک اقدام تاثیر انگیز حفظ وجهه، در فوریه ۱۹۸۴ اعلام داشت که تفنگداران در کشتی ها در خارج از ساحل استقرار می یابند. کوتاه مدتی بعد از آن، خروج کامل از لبنان دستور داده شد.

ریگان و وزیر امور خارجه‌اش، جورج شولتر، هر دو اظهار داشتند که بحث به سر قابلیت اعتبار قطعنامه اختیارات جنگ و سایر اظهارات نادرست کنگره درباره حضور امریکا در لبنان، در تقویت تروریسمِ آنجا مؤثر بوده است. شولتز بخصوص نسبت به قطعنامه اختیارات جنگ انتقاد داشت، با نظری بیشتر شبیه آنچه رئیس جمهور نیکسون هنگام وتوی قطعنامه استدلال کرده بود – که مقررات مذکور که سربازان ایالات متحده باید از موقعیتهای مخاصم عقب کشیده شوند مگر اینکه کنگره استمرار حضورشان را اجازه دهد "عملاً دشمن را دعوت می‌کند که منتظر بیرون رفتن ما بماند."

جنجال بر سر لبنان تقریباً فروکش کرده بود موقعیکه سیاستهای خلیج فارس دولت زیر حمله قرار گرفت. در مه ۱۹۸۷ یک هواپیمای جنگی عراقی دو موشک اگزوست بسوی کشتی آمریکائی استارک آتش کرد، سهواً باور کرده بود که یک کشتی ایرانی باشد، و سی و هفت ناوی ایالات متحده را کشت. استارک بخشی از حضور بزرگ و رو به رشد نیروی دریائی در خلیج فارس بود که ماموریتش حمایت از نفتکشهای کویتی (که با ثبت مجدد پرچم آمریکا را برافراشتند) در برابر حملات در جنگ طولانی ایران – عراق بود تصمیم به تجدید پرچم و حمایت از نفتکشهای کویتی بمنظور جلوگیری از توسعه طلبی ایران و تهدید سایر دوستان ایالات متحده در منطقه بود و اینکه اتحاد شوروی را از توسعه نفوذش در منطقه خلیج (فارس) مانع شوند. بهرحال، اعضای کنگره ناراضی بودند از اینکه در خصوص عملیات تجدید پرچم مورد مشورت قرار نگرفته بودند، و در ماههای بعد از حادثه استارک آنها به ادامه فشار جهت داشتن صدای بیشتری در سیاستهای خلیج فارس پرداختند.

حادثه استارک بحثی پر غوغا را در کنگره پیرامون قابلیت اجرایی قطعنامه اختیارات جنگ باعث شد. دولت ریگان هرگز به آن تسلیم نشد، ولی در پائیز ۱۹۸۷ شروع به دادن گزارش به کنگره درباره تحولات در خلیج فارس مطابق با قطعنامه کرد. یکبار موضوع انهدام هواپیمای خطوط هواپیمایی کشوری ایران توسط ناو ونیسن را مطرح ساخت که سهواً بعنوان یک هواپیمای نظامی ایرانی - دشمن - تلقی گردید. سپس، در اوت ۱۹۸۸، وقتی آتش‌بس در جنگ ایران – عراق شرایطی را که موجب اختلاف قوه اجرائی – قوه قانونگذاری بود، از میان برداشت، قوای نظامی ایالات متحده بتدریج از منطقه خلیج فارس عقب نشستند.

برخورد طولانی برسر سیاست خلیج فارس صحنه را برای کوششهائی در ۱۹۸۸ جهت اصلاح خود قطعنامه اختیارات جنگ مهیا ساخت. یکی از نگرانیهای خاص معیاری بود برای تعیین اینکه چه موقع مخاصمات به اندازه کافی قریب الوقوع بودند که مستلزم اجرای آئین های مربوطه باشد. بهرحال چیز اندکی حاصل گردید، درست همان اندازه اندک که با مسائل مطروحه در طی جنگ خلیج فارس و بعد ازآن حاصل آمده بود. این امر تا حدودی بخاطر آن بود که کنگره خودش درباره منطق قطعنامه دچار تفرقه شد. برخی از اعضا احساس میکردند که قطعنامه تجاوزی غیر ضروری و برخلاف مصلحت، به اقتدار رئیس جمهور است. دیگران بر آن بودند که قانون خوب کار کرده است به نحویکه ارتباط بین رئیس جمهور و کنگره را تسهیل نموده و به کنگره اهرمی سیاسی داده که در غیر اینصورت فاقد آن بود. هنوز کسانی باور دارند که نیاز هست که قطعنامه تغییر یابد تا بهتر مشکل مشورت را مورد توجه قرار دهد و توانائی رئیس جمهور را برای استقرار سربازان ایالات متحده در جاهای پر خطر را محدود سازد. عامل تاکید کننده بر این اختلاف دیدگاهها، اختلافات حزبی و ایدئولوژیک بر سر صحت و خردمندی سیاستهای خاص است، که به نوبه تاثیر بر استنباط از مسائل آئین کاری می گذارد که بر سر آن کنگره و رئیس جمهور اختلاف دارند. همانطور که یک کارشناس سیاسی نتیجه گیری کرد – "توسل به قطعنامه اختیارات جنگ احتمالاً مبتنی بر قضاوتهای گسترده سیاسی درباره نقش کنگره در سیاست خارجی و امنیتی ایالات متحده یا وضعیت خاص مورد بررسی می‌باشد، تا اینکه حقایق قابل احتساب در خصوص اینکه آیا قوای مسلح در وضعیت جنگ یا جنگ قریب الوقوع هستند" (کولی یر ۱۹۸۷). جاکوب ک. جاویتس[1] معمار قانون اختیارات جنگ، مدت کوتاهی قبل از مرگش نوشت که قطعنامه "به معنای خاتمه دادن به اختیار جنگ ریاست جمهوری نبوده و نیست، بلکه به کنگره ابزاری می دهد که بوسیله آن می تواند اختیار جنگ ریاست جمهوری را مانع گردد اگر اراده به عمل را داشته باشد" (جاویتس ۱۹۸۵). در بیشتر موارد ظاهراً کنگره فاقد آن اراده می‌باشد - تا حدودی بخاطر اقدامات نظامی قاطع و سریع توسط رئیس جمهور (مانند مداخلات در گرانادا، پاناما، و خلیج فارس و حمله به لیبی) که غرضش آن است که در داخل از لحاظ سیاسی محبوب باشد. موقعی که این اقدامات نامحبوب باشند، همانند مورد مداخله انساندوستانه در سومالی، کنگره سرسختی بیشتری نشان می دهد.

---

[1] Jacob K. Javits

اختیارات جنگ، امنیت جمعی و پاسداری صلح(شش)

جنگ خلیج فارس و مداخلات بعدی در سومالی، بالکان، و هائیتی عناصر جدیدی را به بحث اختیارات جنگ افزوده اند، زیرا سئوالاتی را درباره نقش کنگره در اجازه دادن شرکت ایالات متحده در عملیات نظامی یا پاسداری صلح ملل متحد پیش می آورند. این موضوع در زمان ایجاد ملل متحد در ۱۹۴۵ حل نشده باقی ماند، چه منشور مقرر می دارد که دولتهای عضو موافقتنامه‌هایی را جهت قرار دادن قوای نظامی‌شان در اختیار سازمان جدید منعقد خواهند ساخت. قانون عضویت در *ملل متحد*، قانون اجرائی عضویت ایالات متحده در ملل متحد، صراحت دارد که تایید کنگره برای هر موافقتنامه‌ای بمنظور استفاده از قوای نظامی ایالات متحده برای ملل متحد لازم است، ولی اینکه تایید مضاعف کنگره ضروری نخواهد بود قبل از اینکه آنها جهت اقدام اجرائی در اختیار شورای امنیت ملل متحد قرار گیرند.

جنگ سرد مانع از انعقاد موافقتنامه مقرر بمنظور قرار دادن قوای ایالات متحده در اختیار ملل متحد گردید. در نبود آن موافقتنامه، کنگره چه نقشی باید ایفا کند؟ هنگامیکه رئیس جمهور کلینتون بعد از اینکه موافقتنامه اعاده حکومت غیر نظامی در آنجا نقض گردید، اعلام داشت که کشتی های جنگی ایالات متحده اعمال تحریم علیه هائیتی را به اجرا خواهند گذاشت، آیا باید کنگره آنگونه که بسیاری از اعضا فکر می کردند مورد مشورت قرار می گرفت؟ آیا باید قبل از اینکه کلینتون تعهد به شرکت ایالات متحده در اجرای مصوبه ملل متحد پیرامون منطقه "ممنوعه پرواز" برفراز نسبی هرزه گوین توسط ناتو را می‌کرد، با کنگره مشورت می نمود؟ یا قبل از اینکه وی صد و پنجاه سرباز ایالات متحده را به مقدونیه اعزام دارد تا به مأموریت ملل متحد مصوب شورای امنیت جهت جلوگیری از گسترش جنگ در بسنی(هفت) به پیوندند؟ و آیا قطعنامه اختیارات جنگ در مورد سومالی نیز قابلیت کاربرد داشت، جائیکه آنچه در دسامبر ۱۹۹۲ به عنوان یک ماموریت امداد انساندوستانه ملل متحد مصوب شورای امنیت ملل متحد آغاز گردید در مه ۱۹۹۳ تبدیل شد به یک عملیات سازمان ملل متحد که در آن قوای ایالات متحده خود را گهگاه درگیر مقابله های نظامی مرگباری می‌دیدند؟

کنگره کوششهای پراکنده‌ای بعمل آورد تا نقش بیشتری را در تعیین هدف و ماموریت ایالات‌متحده در سومالی ایفا کند، که نهایتاً همانطور که قبلاً یادآوری گردید، منجر به تعهد دولت کلینتون شد که قوای ایالات متحده را تا ۳۱ مارس ۱۹۹۳ از این کشور آفریقائی بیرون بکشاند. علیرغم این، مجلس نمایندگان قطعنامه‌ای گذراند که با استفاده از وتوی قوه مقننه در قطعنامه اختیارات جنگ – که فرض می‌شد از زمان حکم دیوان عالی در قضیه چادا سند مرده‌ای می‌باشد – از رئیس جمهور می خواست که سربازان ایالات متحده را از سومالی بیرون

آورد. سنا در مورد پیشنهاد مجلس نمایندگان اقدامی نکرد، ولی کنگره بعنوان یک کل، اعتبارات برای عملیات بیشتر در سومالی را قطع نمود (مگر اینکه کنگره بعداً اجازه اعتبار بدهد) بهرحال این سئوال بزرگ که چگونه کنگره باید اختیارات قانون اساسی‌اش را منسجم ساخته و آن را در خصوص اقدام به جنگ اعمال نماید بی پاسخ ماند، الزامات قطعنامه اختیارات جنگ و مسئولیتهای شورای امنیت ملل متحد، مخلوق یک معاهده چند جانبه که ایالات متحده یکی از اعضای کنندگانش می‌باشد.

همانند بوش، کلینتون نیز بطور فزاینده‌ای به شورا ی امنیت ملل متحد به مثابهٔ محملی جهت مجوز کاربرد زور می نگریست، نه به کنگره (یا قانون اساسی؟). زمانیکه وی گزینه نظامی را برای برکنار ساختن رژیم نظامی هائیتی سبک و سنگین می کرد، اظهار داشت که او از حمایت کنگره برای اقدام مورد نظر "استقبال" می‌کند، ولی افزود: "همانند اسلافم از هر دو حزب، من قبول نکرده‌ام که از لحاظ قانون اساسی موظف به اخذ اجازه می‌باشم". مدت کوتاهی بعد از آن، " او به مردم آمریکا گفت که آماده استفاده از نیروی نظامی برای حمله به هائیتی می‌باشد. با اشاره به (قطعنامه) شورای امنیت ملل متحد بعنوان مجوز و تمایل خودش که رهبری یک نیروی چند جانبه را برای "اجرای خواسته ملل متحد"، بعهده گیرد (فیشر ۱۹۹۵-۱۹۹۴). چنین توجیهی روند استفاده وسیع اختیار ریاست جمهوری را تداوم می دهد که بویژه از زمان جنگ جهانی دوم بارز بود که، مستدلاً بیش از آن چیزی بوده است که واضعان قانون اساسی هنگام ایجاد سیستم نظارت و موازنه، در ذهن خود داشتند. کنگره جمهوریخواهان، که در ژانویه ۱۹۹۵ به قدرت رسید، مصمم شد که مهار مشارکت ایالات متحده در عملیات ملل متحد را بدست گیرد. قانونی در هر دو مجلس نمایندگان و سنا مورد ملاحظه قرار گرفت که رئیس جمهور را ممنوع خواهد ساخت از قرار دادن قوای ایالات متحده تحت فرماندهی خارجی، به عنوان بخشی از عملیات پاسداری صلح ملل متحد – پیشنهادی که توسط مقامات دولت کلینتون بعنوان بی حرمتی نسبت به اختیارات رئیس جمهور مورد مخالفت قرار گرفت – و کمک ایالات متحده را به عملیات ملل متحد تا میزان مبلغی که وزارت دفاع صرف حمایت از فعالیتهای پاسداری صلح گذشته می‌کرد کاهش داد. نامزد جمهوریخواه ریاست جمهوری رابرت دول[1] نیز طرح قانونی را به سنا ارائه داشت که قطعنامه اختیارات جنگ را فسخ می کرد (طرح قانونی مشابه بعداً در مجلس نمایندگان شکست خورد). "این منطقی است که دست رئیس‌جمهور را در استفاده از زور جهت دفاع از منافع ایالات متحده باز گذاشت" وی به کمیته روابط خارجی سنا گفت، "ولی ضروری است که چک سفید برای عملیات

---

[1] Robert Dole

پاسـداری صـلح ملل متحد را کنترل نمائیم.[هشت]" در حالیکه دولت کلینتون از فکر دور انداختن قطعـنامه اختیارات جنگ استقبال کرد، همانطور که اسلافش نیز مسلماً استقبال می‌کردند، آن را بعـنوان محدودیـت جدیـدی بـر اقتدار رئیس جمهور جهت اعزام سربازان برای عملیات ملل متحد نگریست که متضمن زیان زیادی بود.

و چنیـن اسـت که بحث ادامه می‌یابد. همانگونه که، سابقه تاریخی نمایانگر آن است که قطعـنامه اختـیارات جـنگ در مـنظورش بـرای جبران موازنه بین کنگره و رئیس جمهور موفق نگردیده است زیرا، بطوری خیلی ساده، رئیس جمهور تسلیم نشده است که ملزم و مقید نسبت بـه مقررات آن است و اینکه کنگره نمی تواند اجرای آن را تضمین نماید. "کنگره چه ***باید*** بکند وقتـیکه رئیس جمهور کوتاهی می ورزد که قبل از متعهد ساختن کشور به نبرد با آنها مشورت نمـاید؟" یکـی از ناظران با هیجان پرسید: "کنگره چگونه ***باید*** واکنش نشان دهد وقتیکه رئیس جمهـور رعایـت مقـررات قـانون سـرزمین را نمی‌کند؟" (واربرگ ۱۹۸۹)[نه]. علاوه بر آن، اتکای بیشـتر در بعـد از جـنگ سـرد بـه عملـیات نظامی چند جانبه مصوب ملل متحد چالش جدید تـازه‌ای بـه مسئولیتهای کنگره بموجب قانون اساسی جهت مبادرت به جنگ علاوه کرده است. در عیـن حال، رئیس جمهور مقدم باقی می‌ماند در تعیین اینکه چه موقع و چگونه قوای نظامی آمریکا را در خارج بکار برد.

پول

دربـاره قـدرت کـیف پـول چـه بـاید گفـت؟ چـون کـنگره قدرت انحصاری دارد جهت تخصـیص اعتـبارات بـرای برنامه‌های خارجی و همچنین داخلی، ما باید انتظار داشته باشیم که ایـنجا، بیشـتر از هـر حـوزه دیگـری، کنگره اقتدار خودش را بر امور خارجی اعمال نماید. و در برخی زمینه‌ها حداقل، این چنین بوده است.

مدیریت مصارف کمک خارجی

برنامه همیشه غیر محبوب کمک خارجی موضوع بحث اصلی است. از آنجا که مستقیماً بسـتگی بـه کـار تخصـیص دادن پول توسط کنگره پیدا می کند، این برنامه، کنگره را قادر می سـازد تـا کارکـرد سیاسـت خارجی قوه مجریه را مورد نظارت دقیق قرار دهد و بدینوسیله مُهر قانونگذاری را بر برخی جنبه های خارجی رفتار ایالات متحده بگذارد.

"در اینجاست که انبوهی از پروژه های مصارف خارجی در فهرست مورد نظر وزارت امور خارجـه یـا پنـتاگون مـی‌توانـد سلاخی شود. در اینجاست که قانونگذاران می‌توانند قراردادهای

پرخـرج خارجی را بسوی شرکتهای داخلی سوق دهند. در این جاست که منتقدان نقش سلطه جویانه کنگره بطور اجتناب‌ناپذیری به دخالت ۵۳۵ نماینده که هر یک خود را وزیر امور خارجه می پندارند انگشت می گذارند" (واربرگ ۱۹۸۹).

کـنگره بـه کـرات بـا کاستن شدید از درخواستهای کمک خارجی رئیس جمهور قدرت کـیف پولـش را اعمـال مـی نمـاید. بخشـی از دلیل این میل شدید آن است که قطع کمکهای خارجـی، نـه مانـند بسـیاری دیگر از حوزه های بودجه، غیر محتمل است که تاثیر نامطلوبی بر منافع انتخاب کنندگان داخلی بگذارد. علاوه بر آن، کنگره مشخصاً اعتبارات کمک خارجی برای کشـورهای خاصـی را "اختصاص می دهد". گروههای ذینفع خاص و لابی های قومی در تعیین ایـنکه چـه کسـی چـه مـبلغ بگیرد مهم می باشند، که نتیجه آن زیان شدید در انعطاف رئیس جمهور جهت استفاده از این ابزار دیرین سیاسی می‌باشد.

علاوه بر اختصاص دادن، دستورالعملهای "تعیین قید و شرط" – قیدها، و محدودیتهائی کـه کـنگره در لایحـه بودجه سالانه کمک خارجی درج می کند – داستان اصلی کشمکش‌های کنگره‌ای – ریاست جمهوری بر سر اعتبارات کمک خارجی در آمده است.

شـرایط تحمیلـی کـنگره ای اشـکال متفاوتی بخود می‌گیرد (نگاه کنید به ترنر ۱۹۸۸). ممنوعیت‌ها بر کمک به کشورهائی که برخی اعمال را انجام می‌دهند – مانند نقض حقوق بشر، دسـتگیری کشتی‌های ماهیگیری ایالات متحده، تامین پناهگاه برای تروریستها، و مانند اینها – حالـت عادی دارد. کمک همچنین مشروط می‌شود به اینکه دریافت کننده برخی استانداردها را رعایت کند، مانند همکاری با ایالات متحده در مبارزه قاچاق مواد مخدر، برگزاری انتخابات آزاد، یـا رای دادن همراه با ایالات متحده در مورد قطعنامه های ملل متحد. در مورد قانون حمایت از آزادی ۱۹۹۲، کـه اجـازه کمـک خارجی ایالات متحده را برای جمهوریهای سابق اتحاد شوروی صـادر کـرد، کـنگره جـریان کمـک را به باز پس کشیدن سربازان شوروی از کشورهای بالتیک مرتـبط سـاخت. این فهرست ادامه دارد، در حقیقت گفته می‌شود، که کنگره تعیین می‌کند که نیمـی از تمامـی کمکهـای توسعه و بیش از ۹۰ درصد تمامی کمکهای امنیتی ایالات متحده به کجـا بـاید بـرود (کونـدراک[1] ۱۹۹۰، ۲۰). در سـالهای اخیر لایحه کمک، اغلب آنقدر با افزودن شـرایط، سـنگین و دسـت و پا گیر شده که براحتی نمی تواند تصویب شود. لایحه عادی مجوز کمـک خارجـی سـالانه، تـنها دو بـار در دوران هفـت سـاله ریاست جمهوری ریگان از تصویب گذشـت و هرگـز در دوره بـوش تصـویب نشـد. تـنها اقدامـات موقتی، برنامه کمک را زنده نگاه داشت، با کمیته های تخصیص کنگره که مؤثراً صلاحیت منحصرشان را بر آن اعمال می‌کردند.

---

[1] Kondracke

کـنگره همچنین متوسل به مقررات گزارش کردن گردید تا اطمینان یابد که قوه مجریه محدودیـتهای قانونـی مندرج در قانون کمک خارجی و دیگر مقررات سیاست خارجی را رعایت مـی‌نمـاید. مـثلاً قـانون حمایـت از آزادی، مستلزم گزارش سالانه در خصوص موثر بودن کمک ایـالات مـتحده به اتحاد شوروی سابق است. امروز گسترش فراگیر گزارش کردن را می توان از افزایش شدید در تعداد الزامات گزارش کردن درک نمود که از تعداد دویست در سال ۱۹۷۳ به بیش از هشتصد در ۱۹۸۸ رسیده است (کولی یر ۱۹۸۹، ۳۷).

از دیدگـاه کـنگره، الـزام گزارش کردن چندین هدف را برآورده می سازد. جهت کنگره تأمیـن اطلاعـات مـی‌کـند، (اکـنون بطـور ضمنـی عملی مشابه با الزام گزارش کردن موجود در قطعـنامه اختیارات جنگ است)، مشورت را ترویج می‌کند (قانون ۱۹۸۰ کمک به آوارگان، برای مثال. روشهای خاص مشورت قوه اجرائی، قوه مقننه را تعیین می‌نماید)، توجه را به یک مشکل معطـوف مـی‌دارد (آنگونـه کـه بـا الزام انتشار سالانه اقدامات حقوق بشر در سایر کشورها انجام می‌شود)! یک وسیله کنترل را فراهم می‌آورد (قانون ۱۹۷۶ مدیریت حفظ شیلات مقرر می‌دارد کـه موافقتـنامه‌هـای ماهیگـیری طـی مـدت زمـان مشخصی به کنگره تسلیم گردد)، و بر اجرا نظـارت مـی نمـاید (همانـند مقـررات در قـانون ۱۹۸۶ ضـد آپارتاید که علیرغم وتوی ریگان از تصویب گذشت) (کولی یر ۱۹۸۸).

اگـرچه استلزام گزارش کردن برای کنگره مفید است، تعدادشان اینک بقدری زیاد است کـه "کـنگره جهـت حفـظ توالی و پیگیری آنها و نیز سازمانهای قوه اجرائی انجام دهنده آنها، و اعضـا و ستادی که گزارشهای ارائه شده را بخوانند مشکل دارد" (کولی یر ۱۹۸۸). علاوه بر آن، از دیدگـاه رئـیس‌جمهـور، گـزارش‌های مورد درخواست و گواهینامه‌های صادره ایجاد **مدیریت خـرد**[1] نامناسـبی بـرای کـنگره مـی‌کـند – مداخله زیاده از حد کنگره در انجام روابط خارجی آمـریکا. مـثلاً کـنگره تقریـباً سیصـد درخواسـت منفرد گزارش کردن را بر سازمان عمران بین المللـی تحمـیل کرد و سبب شد که کارمندان **AID** در کشورهای دنیای جنوب "شکایت کنند کـه آنهـا مـدت زیادی از وقت خود را صرف تکمیل گزارشها برای کنگره می نمایند و در نتیجه فقـط یـک بعدازظهـر را در هفـته وقـت دارنـد که مردم فقیر را کمک کنند" (کوندراک ۱۹۹). (جمهوریخواهـان بخصـوص انـتقاد داشـتند از میل شدید کنگره تحت کنترل دمکراتهای که به مدیریـت چـیزهای خـرد در دوران دولت بوش بپردازد، ولی زمانی که خودشان کنترل کنگره را بدسـت گرفتـند رفـتار مشـابهی را در پـیش گرفتـند. بـا گلایـه از توجـه و نظـارت دقـیق

---

[1] Micromanagement

جمهوریخواهـان در خصوص بودجه امور خارجی بعد از پیروزی انتخاباتی شان، سناتور دمکرات جـوزف آر. بـیدن[1] بـنحو هجوآمیزی خاطر نشان کرد "موقعی که جمهوریخواهان در کاخ سفید بودنـد، آنها مرتب می گفتند، سیاست خارجی را زیر ذره بین نبرید. ولی اینک چنین شده است کـه آنها بزرگترین ذره بینی ها را با کارهای احمقانه انجام می دهند." (نگاه کنید به چکیده ۱-۱۲).

شـرایط تحمیلـی کنگره اغلب رئیس جمهور را ناچار می سازد که اولویتها را به گونه‌ای مـتعادل سازد که گاهی بنظر می رسد سیاست آمریکا منحرف شده است، اگر نگوئیم که صریحاً در جهـت خلاف رفته است. قانون مبارزه با سوء استفاده از مواد مخدر، مثلاً، مستلزم آن بود که دولـت ریگـان گواهی نماید که پاناما تحت رهبری مانوئل نوریه گا در کنترل ترافیک مواد مخدر همکـاری مـی‌مـاید هنگامی که، در حقیقت، معلوم بود که پاناما مرکز توزیع وسیع مواد مخدر و عملـیات تطهـیر[2] پول بود (نگاه کنید به کمپ ۱۹۹۰). "با وجود این رئیس جمهور بی میل بود کـه بگـذارد کـه تیغ گیوتین بر سر کمک به پاناما فرود آید – تا حدودی بخاطر نگرانی راجع به امنیـت کانال پاناما، و تاحدی بخاطر ترس از اینکه نوریه گا شرمندگی ایالات متحده را با افشای روابط دراز مدت سابقش با سیا و کنتراها فراهم نماید" (واربرگ ۱۹۸۹).

رؤسـای جمهـور اغلـب قـادرند از چنیـن موقعیتهائـی اجتـناب ورزنـد بـا اسـتفاده از گریزگاهائـی کـه کـنگره نوعـاً فـراهم مـی کـند. معمولتریـن بهانه‌ها که رئیس جمهور می‌تواند محدودیـت‌هـا نـادیده انگـارد اینسـت که او معتقد باشد منافع امنیتی ایالات متحده در معرض خطـر اسـت. گریـزگاهها بـا تمـایل کـنگره نیز سازگار است که به رئیس جمهور برخی انعطاف پذیـریها را در همان زمانی بدهد که در پی تاثیر گذاشتن بر جهت کلی سیاست است – ولی در عین حال در صددگریز از مسئولیت وانتقاد می‌باشد. برای مثال، استلزام قانون حمایت از آزادی، کـه کمک ایالات‌متحده را مقید به عقب‌نشینی سربازان روسی از کشورهای بالتیک کرد موردی بـود کـه رئیس می‌توانست آن رانادیده انگارد. نگرانی برای اثرات ناگوار احتمالی بر منافع امنیت کشور موجب چنین انگیزه‌های متضاد است.

دولـت بوش دوبار بطور ناموفقی کوشید که برنامه کمک خارجی ایالات متحده را با کنار گذاشـتن محدودیـتهای کنگره ای اصلاح کلی کند. دولت کلینتون آن تلاش را در اوائل ۱۹۹۴ تجدید کرد، مذاکره با کنگره را راجع به طرح جدیدی بمنظور تخصیص کمک نه برای کشور ها یا برنامه‌های خاص بلکه در تعقیب اهداف وسیع سیاست خارجی آغاز کرد. شش هدف مشخص

---

[1] Joseph R. Biden

[2] Money - Laundering

گـردید، هماهـنگ با عناصر دیگر برنامه سیاست خارجی دولت: ترغیب توسعه پایدار، دمکراسی، صلح، کمک انساندوستانه، رشد از طریق تجارت و سرمایه‌گذاری و پیشبرد دیپلماسی.

چکیده ۱-۱۲

رئیس جمهور کلینتون به کنگره جمهوریخواهان پاسخ میدهد، مه ۱۹۹۵

وضع قانون که مورد ملاحظه کنگره است... محدودیتهای جدیدی برقرار خواهد ساخت بر اینکه چگونه آمریکا سیاست خارجی اش را اداره کند و بودجه ما را در امور خارجی می‌کاهد. من معتقدم که این لوایح توانائی ما را برای حفظ رهبری جهانی آمریکا و تامین امنیت و رفاه مردم در جهان بعد از جنگ سرد تهدید می‌نماید.

جهان هنوز پر از خطرات است ولی بیشتر حائز فرصتهاست، و ایالات متحده باید قادر باشد که در مبارزه با تهدیدات خارجی اقدام قاطعی بعمل آورد و تعهداتی بنماید و سپس به آن تعهدات پای بند باشد. این لوایح ما را از هر دوی آن توانائیها محروم خواهد ساخت.

طرفداران لوایح آنها را "اقدامات لازم حذف هزینه" می‌خوانند. ولی در واقع امر، آنها انزواجویانه ترین پیشنهاداتی هستند که در ۵۰ سال گذشته در برابر کنگره ایالات متحده قرار دارند. لوایح مذکور حاصل کار کسانی است که با احساس استدلال می کنند که آمریکا باید قوی باشد، و سپس به کنار می روند و از پرداخت بهای قدرت یا دادن ابزار لازم به ریاست جمهوری جهت وصول به آن قدرت امتناع می ورزند.

بهای اداره سیاست خارجی ما، رویهمرفته، خیلی زیاد نیست. امروز کمی بیشتر از ۱ درصد بودجه... آن ۱ درصد، که شامل کمک به بانکهای عمران چند جانبه، کمک به برچیدن سلاحهای هسته ای، نجات جان انسانها یا جلوگیری از قحطی، مصونیت بخشیدن به اطفال، و مبارزه با تروریسم و توزیع مواد مخدر می‌باشد.

لوایح هم در مجلس و هم در سنا محدودیتهای جدیدی بر توانائی ما در پاسخ به این خطرات برقرار می کند. همچنین به استفاده از همه فرصتهائی که در آنجا برای ایالات متحده موجود می‌باشد.

... این تضیقات چیزی کمتر از یک تهاجم مستقیم به اقتدار رئیس جمهور نیست که می خواهد سیاست خارجی ایالات متحده را اداره کند و به توانائی کشور ما که بطور سریع و موثری به تهدیدات نسبت به امنیتمان پاسخ دهد.

مـن مکـرراً گفـته‌ام که طرق درست و طرق نادرستی برای کاستن از کسر بودجه وجود دارد. ایـن قـانون شیوه غلطی است. ما جنگ سرد را نبردیم تا کنار برویم و فرصتهای صلح را با

تـنگ نظـری، کاستنهای ناروای بودجه و کوشش برای مدیریت ذره ای سـیاست خارجی آمریکا از دست بدهیم.

اختصاصـات ویـژه بودجـه‌ای، همانند تمایزات بودجه نویسی سنتی بین کمک نظامی و اقتصـادی کـنار گذاشـته خواهـد شـد. اگـرچه کـنگره از بازسـازی برنامه ای که دیگر بر اساس ضـرورتی قهـری، همانـند دوران جنگ سرد، هدایت نشود ابراز حمایت کرد، ولی بزودی روشن گـردید کـه کـنگره از روی مـیل حق خودش را جهت وضع مصوبات قانونی بر سیاست خارجی آمـریکا رها نخواهد ساخت. ما به یک بوروکراسی غیر منتخب... اختیار صرف دلارها را بهر شیوه ای کـه آنهـا می خواهند نخواهیم داد، چه اینکه آنها آن را "ترغیب دمکراسی، بخوانند یا توسعه اقتصـادی" دیویـد آر. اوبی[1] از کمیته فرعی تخصیصات مجلس نمایندگان در عملیات خارجی با حـدت گفـت " دیگر چک سفید امضایی نخواهد بود". آن اخطار زمانی که جمهوریخواهان زمام رهـبری کـنگره را از دمکراتها در پی انتخابات ۱۹۹۴ گرفتند حتی صریحتر شد، چه آنها کمک خارجی را هدف کاستن های شدید بودجه ای قرار دادند و نیز امکان حذف کلی آن را به عنوان ابزار سیاست خارجی آمریکا خواستار شدند.

اداره کردن مصارف نظامی

مصـارف نظامی یکی دیگر از حوزه های بودجه ای است که کنگره می تواند نقش عمده ای در آن ایفـا نمـاید. طـی سـالهای دهه ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ کنگره، اغلب نظراتش در مورد بودجه دفاعـی را بـا اختصاص دادن اعتباری بیشتر برای دفاع از آنچه رئیس جمهور خواسته بود، بیان مـی داشـت. امـا همچنانکه روابط اجرائی کنگره ای از رضایت و توافق بسوی ابهام و سپس نقار رفـت، کنگره به طور اساسی شروع به کاستن از درخواستهای دولت کرد، بیش از آنچه با کمک خارجـی نمـود. عـلاوه بر آن، مدیریت ذره‌ای‌اش نسبت به پنتاگون مرتباً افزایش می یافت. یک گـزارش عمومی دولت بوش شکایت دارد که "قریب سی کمیته و هفتادو هفت کمیته فرعی هر یـک تا حدودی ادعای نظارت دارند... و بیش از هزار و پانصد نفر از کارکنان کنگره تقریباً تمامی وقتشان را وقف مسائل دفاعی می‌کنند" (وال استریت جورنال ۱۸ دسامبر ۱۹۸۹، A ۱۰). دولت همچنیـن شـکوه کرد که پنتاگون به تنهائی مبلغ ۵۰ میلیون دلار و پانصد نفر مرد – سال طی سـال مالـی ۱۹۸۹ صـرف نوشـتن گزارشهائی کرد که کنگره راضی سازد (نقل شده در بورگین ۱۹۹۳، ۳۴۲). ضـمناً، کـنگره تغییرات زیـادی در درخواسـتهای بودجـه دفاعی رئیس جمهور می‌دهد. در ۱۹۷۰ کنگره ۸۳۰ تغییر برنامه طی دوره بودجه سالانه بعمل آورد، تا ۱۹۸۸ تعـداد

---

[1] David R. Obey

تغییرات تقریباً به ۲۸۰۰ مورد رسید (بلچ مان[1] ۱۹۹۰، ۴۱).

انگیزه مدیریت ذره‌ای مستقیماً وابسته به عواملی است که تفاوت دیدگاه اعضای کنگره در باب سیاست خارجی و امنیت ملی را از دیدگاه رئیس جمهور موجب می شوند. موقعیت برجسته سیاسی برای مقاصد انتخاباتی انگیزه ای پر قدرت است. مثلاً کنگره در مورد تمامی سیستمهای استراتژیک مهم و بسیاری از تسلیحات متعارفی در دوره تجهیز نظامی سالهای ۱۹۸۰ دولت ریگان بحث کرد (و رسماً آن را تصویب کرد)، آنهم در زمانی که انگیزه های مدیریت ذره‌ای بویژه بسیار قوی بود، چون برنامه مستلزم تصمیمات مربوط به تولید بود. تصمیماتی که کنگره با آن مواجه بود شامل موشک ام ایکس، ابتکار دفاع استراتژیک (SDI)، برنامه بمب افکنهای استیلت، سیستم های ضد ماهواره، سلاحهای شیمیائی، زیر دریائی ترایدنت II، بمب افکن ب-۱، موشکهای کروز، ناوهای هواپیمابر هسته‌ای، توپهای ضد هوائی و هواپیمای تاکتیکی بود. ترجیحات دولت، که "بیشترین نفوذ واحد را بر گزینه های کنگرد دارد" (بلچمن ۱۹۹۰)، بحث درباره این سیستمها را تعیین می‌کند. قبل از ریگان، تصمیم درباره آنها نوعاً در کمیته‌های کنگره انجام می گرفت، اینک، بهرحال، آنها موضوع و هدف فعالیت زیاد در صحنه مجالس کنگره قرار گرفته اند، جائیکه اعضا درباره آنها بحث می کنند تا معروفیت و اشتهار یابند. همانطور که سناتور گی لردنلسون[2] با زیرکی یادآور شد، "صحن مجالس به عنوان عرصهٔ مبارزه سیاسی بیش از گذشته مورد استفاده قرار می‌گیرد." انگیزه‌های انتخاباتی در شکل مشارکت و کمک مالی و حمایت از حوزه انتخابیه نیز چند برابر شد چون اولویتهای دولت ریگان در مصرف پول در اسلحه به جای کره، به سیاسی کردن سیاست دفاعی کمک کرد (لیندسی ۱۹۸۷)[ده].

همان ناحیه‌گرائی که محرک اعضای کنگره به منظور خدمت بود، در کمیته‌ها آب به آسیاب مدیریت ذره‌ای بودجه دفاعی می‌ریزد، چون اعضا مواظب تاثیر مصارف دفاعی بر حوزه‌های انتخابیه‌شان می‌باشند[یازده]. یک نتیجه طبیعی این امر، غفلت از سیاست درازمدت است. همانطور که یک عضو سابق ستاد کمیته سرویسهای مسلح (در آن زمان) مجلس نمایندگان متذکر گردید، "در هر زمانی برای تمرکز بر سیستمهای تسلیحاتی، یک حوزه انتخابیه طبیعی وجود دارد ولی برای اعضا دشوار است که بر امور بزرگ بخاطر نبودن وقت تمرکز کنند. بخاطر نیاز به اینکه مجدداً انتخاب شوند، و بخاطر این حقیقت که خدمت به حوزه انتخابیه، نه دوراندیشی سیاسی، آن چیزی است که امروز جهت باقی ماندن در مقام لازم است"

---

[1] Blechman
[2] Glaylord Xlelson

(نقل شده در آرت ۱۹۸۵، همچنین نگاه کنید به بلچمن ۱۹۹۰).

مساله این است که چگونه باید کنگره را وادار کرد که توجهش را معطوف به خط مشی کند نه برنامه‌ها. در اصطلاح مخصوص پنتاگون، "دوراندیشی سیاسی[1]" به معنای توجه به موضوعات "ساختار نیرو" یا "طرح نبرد" می‌باشد. توافق عمومی بر این است که در این موضوعات، کنگره خوب عمل نمی‌کند (آرت ۱۹۸۵). همانطور که عضو سابق ستاد کمیتهٔ سرویسهای مسلح مجلس نمایندگان خاطر نشان ساخت، "اعضای سرویسهای مسلح خط مشی را درک کردند اما فقط بطور غیر مستقیم. برای مثال، در خصوص پروژه نیروی لهمان[2] یا موضوع کنترل دریا [در دوره ریاست جمهوری ریگان].. ما به نفع اولی با تصویب یک نیروی دریائی با ششصد کشتی اتخاذ تصمیم کردیم، ولی ما این را بدین شیوه انجام دادیم: ما ضرورت وجود یک ناو را با ذکر سیاستی که پشت آن بود توجیه کردیم بجای اینکه شیوه برعکس را عمل کنیم. ما بحث نکردیم که کدام خط مشی را لازم داریم و سپس تعیین کنیم که بهترین سیستمهای تسلیحاتی برای حصول بدان چیست. اعضای کمیته بدینوسیله به طرفداری از خط مشی پرداختند." (نقل شده در آرت ۱۹۸۵).

تغافل از دوراندیشی سیاسی ممکن است توانائی کنگره را جهتِ اعمال قدرت کیف پول بطور موثری تضعیف نماید. ولی برای یکایک اعضا چنین غفلتی از لحاظ سیاسی زیرکی است. "بدتر از چسبیدن به موضوعی که یک قانونگذار را خوب جلوه ندهد این است که به موضوعی بچسبیم که وی را بد جلوه دهد. انگیزه‌های سیاسی آنطور که در کاپیتول هیل ساخته می‌شوند... طرفدار برنامه های کوتاه مدت، خاص و دارای جزئیات است، که بتواند قاپیده شود، دست کاری شود، تغییر یابد و فروخته شود)۹ (آرت ۱۹۸۵).

چگونه پایان جنگ سرد بر نقش سیاست گذاری دفاعی کنگره تاثیر خواهد گذاشت؟ آیا اکنون که ایالات متحده دیگر با خصم نظامی قدرتمندی رو به رو نیست احتمال می رود که کنگره بیشتر بر خط مشی بجای برنامه ها متمرکز شود؟ یا آیا احتمال می رود که ناحیه گرائی کنگره، بموجب خواسته‌های دوره‌های انتخاباتی، کماکان بر این روند غالب باشد؟ مرحله نخستین بعد از جنگ سرد علائم متضادی را نشان می دهد – اما موازنه هم تئوری و هم شواهد، خبر از همیشگی شدن الگوهای گذشته رفتار را دارد.

چون در پی انتخاب بوش، جنگ سرد به پایان آمد، دولت در بهترین حالت با تاخیر در مسیر پاسخ دادن به چالشهای در حال ظهور گام برداشت. وزیر دفاع دیک چنی بخصوص

---

[1] Policy Oversight

[2] Lehman Power Projection

مصمم بنظر می‌رسید که جنگ سرد را سرد نگه دارد (شوماخر[1] ۱۹۹۰)، آنطور که وی در برابر کنگره گواهی داد که این "بدترین زمان ممکن است، که تغییراتی را در استراتژی دفاعی بتوان منظور داشت." موضع، مذکور محرک واکنش شدیدی در کاپیتول هیل گردید، سام نان، رئیس کمیته سرویسهای مسلح سنا، و لس آسپن، رئیس کمیته سرویسهای مسلح مجلس نمایندگان، بر آن شدند که "خلاء سیاسی" ناشی از عدم تمایل دولت به پاسخگوئی به خاتمه جنگ سرد را پر کنند.

نان موضع (چنی) را بعنوان امری غیر قابل درک مورد حمله قرار داده و استدلال کرد که سیاست دفاعی دولت دارای "حفره های بزرگ" می‌باشد. اسپن نیز به نتیجه مشابهی رسید، با این استدلال که "واقعیتهای جدیدی در جهان وجود دارد، اما فکر جدیدی در داخل که متناسب با آنها باشد نیست،" (استوکتون[2] ۱۹۹۳). نان واسپن بر اساس اعتقادشان عمل کردند وقتی کمیته‌های نیروهای مسلح سنا و مجلس بودجه های دفاعی خودشان طرح کردند، اولویتهای مشخصاً متفاوتی را از درخواستهای بودجه دولت بوش به میان آوردند.

پاسخ نان واسپن به موضوعات گستردهٔ سیاسی، زمانی که جنگ سرد محو گردید به سهولت توسط ضرورت های انتخاب مجدد یا خواسته های خدمت به حوزه انتخابیه قابل توضیح نیست. شاید توضیحات بهتر را بتوان با توجه به حس "وظیفه" و باوری که توجه به موضوعات سیاسی "بخشی از شغل" است را بعمل آورد (استوکتون ۱۹۹۳). معذلک فرصت برای گرفتن امتیازات سیاسی را نمی توان به آسانی از نظر دور داشت. نظر خواهی های افکار عمومی به کرات نشان داد که مردم آمریکا بعد از فرو ریختن دیوار برلن طرفدار کم کردن بودجه دفاعی بودند. "[درخواستهای بودجه دفاعی برای سال مالی ۱۹۹۱] از جانب دولت بوش برخلاف این موج افکار عمومی بود و فرصت مغتنمی برای جمهوریخواهان و دمکراتهای کنگره فراهم آورد تا کاهشهای عمیقتر در بودجه نظامی را پیشنهاد کنند" (استوکتون ۱۹۹۳). در واقع، آرزوی کنگره که "غنیمت صلح" را جهت برآوردن نیازهای داخلی – بخوانید "حوزه انتخابیه" – مصرف کند الگوی جاافتاده ای را فعال کرد.

پایان جنگ سرد به طرق چندی به انگیزه‌های "به استراتژی در آوردن" و همچنین به مدیریت ذره ای افزوده است: "در حالیکه در گذشته رای دهندگان ممکن بود علاقه اندکی در مورد چنین مباحثی داشته باشند، پایان تهدید شوروی، به قانونگذاران امکان می‌دهد تا پیشنهادات در مورد استراتژی به امور مورد علاقه فوری رای دهندگان مرتبط نمایند"

---

[1] Schumacher

[2] Stockton

(استوکتون ۱۹۹۵).

معذلک، خلاء سیاسی که کنگره در ۱۹۹۱-۱۹۹۰ در آن گام نهاد غیر محتمل است که مجدداً تکرار شود. در حقیقت، قانون ۱۹۸۶ تجدید سازمان دفاعی (قانون گلدواتر – نیکلاس) عملاً تضمین می‌کند که رئیس جمهور کماکان بر وضع سیاست دفاعی مسلط باشد، همانطور که لازمست هر درخواست بودجه سالانه از کنگره همراه با گزارش جامعی در خصوص استراتژی کلی امنیت ملی باشد. انگیزه کنگره، در اینصورت، این است که قدرت کیف پولش را نه جهت شکل دادن به سیاست بلکه بیشتر جهت اجرای آن بکار برد. و منافع فوری حوزه انتخابیه نیز بطور عمده ای در این محاسبات منظور میشود. همانطور که یک کارشناس امور دفاعی با کنایه خاطر نشان کرد، و سیاستمداران هر دو حزب به بودجه [دفاعی] بعنوان برنامه اشتغال می‌نگرند. دیگر بحث دفاعی بین بازها و کبوترها روی نمی‌دهد بلکه بین آنهائیکه تسهیلات دفاعی دارند و آنهائیکه ندارند (کورب a ۱۹۹۵).

محدودیتها در قدرت کیف پول

اقدامات کنگره در مورد بودجه های کمک خارجی و دفاعی نشان دهنده اشتیاق نسبت به اعمال قدرت کیف پول می‌باشد، اگرچه ابزارش برای انجام آن بخوبی متناسب نبوده و انگیزه‌اش برخی اوقات محتاطانه می‌باشد.

بهرحال میزان دفعاتی که کنگره قدرت مالی اش را برای مواجهه با قوه مجریه مقتدر بکار برده خصوصاً متناوب بوده است. البته بر مثالهائی نیز می‌توان اشاره کرد مانند: در ۱۹۷۶ اصلاحیه کلارک[1] استفاده از اعتبار را برای هر فعالیتی که ارتباط با آنگولا داشته باشد ممنوع ساخت، در اوائل سالهای ۱۹۸۰ اصلاحیه بولاند[2] در پی جلوگیری از فعالیتهای پنهانی در آمریکای مرکزی بود، در اوائل سالهای ۱۹۹۰ کنگره با استناد به اصلاحیه پرسلر[3] خواستار ممانعت از کمک نظامی اقتصادی به پاکستان بخاطر برنامه سلاحهای هسته‌ای بود، و در نیمه های سالهای ۱۹۹۰ کنگره بمنظور اجرای تحریم تسلیحاتی علیه بسنی مبادرت به قطع اعتبارات کرد. بهرحال، از لحاظ تاریخی، چنین اقداماتی استثنا می‌باشند تا قاعده. در واقع، این چهار ماجرا بخاطر منحصر بفرد بودنشان و همچنین بخاطر متجلی ساختن اعمال قدرت کیف پول کنگره قابل توجه می‌باشند.

---

[1] Clark Amendment
[2] Boland Amendment
[3] Pressler Amendment

مشخصه ویژه تر روابط ریاست‌جمهوری – کنگره ای سرنوشت اصلاحیه پر سروصدای کوپر – چرچ[1] است، که قصدش کاستن از اعتبارات اقدامات جنگی ایالات متحده در کامبوج در پی "تهاجم" نیکسون به آن کشور در ۱۹۷۰ بود. اصلاحیه مذکور شکست خورد. در حقیقت، کنگره اعتبارات جنگی کامبوج را تنها بعد از (در آن هنگام مشخص بود) آنکه فعالیتهای نظامی ایالات متحده متوقف شده بود، قطع کرد. و کنگره هرگز در تخصیص اعتبار برای این جنگ که دولتهای جانسون و نیکسون بدنبالش بودند کوتاهی ننمود. دو دهه بعدتر مجدداً کنگره اعتبار برای عملیات ایالات متحده را قطع کرد. این بار در سومالی بود. بهر حال مجدداً تاریخ مورد نظر (۳۱ مارس ۱۹۹۴) تاریخی بود که دولت قبلاً آن را برای خاتمه دادن به نقش ایالات متحده اعلام داشته بود.

اصلاحیه سمبولیک کوپر – چرچ تا حد زیادی نشان دهنده مشکلاتی است که ذاتاً در کسب اکثریتی از ۵۳۵ قانونگذار مستقل الفکر نهفته است که بر سر یک پیشنهاد خاص موافقت نمایند – چشم‌اندازی که هنگام چالش پیشنهاد رئیس جمهور، نامشخص و دشوار خواهد بود.

از اینروی همانطور که ما قبلاً متذکر شدیم، سناتور لوگار[2] در خصوص سیاستهای هائیتی کلینتون نیز اظهار داشت که "هر قطعنامه ای که ما بتوانیم اتخاذ نمائیم واقعاً دولت را مکلف نخواهد کرد. زیرا همیشه راه فراری خواهد بود." بهرحال بطور کلی، حدی که پول می‌تواند بر سیاست خارجی کشور اثر بگذارد محدود است. بعبارت ساده تر، دشوار است که سیاست خارجی را قانون‌گذاری کرد یا قانونگذاری را معادل با سیاست‌گذاری خارجی دانست. برنامه‌ها، نه ضرورتاً سیاست‌ها، نیاز به تخصیص بودجه دارند. از این جهت، برخی از مهمترین جنبه‌های روابط خارجی آمریکا نیازی به تخصیص مستقیم و خاص پول ندارند.

وضع قوانین مهم – قانونگذاری – وسیله درجه اول در دست کنگره برای تاثیر گذاشتن بر سیاست گذاری خارجی است. بهرحال، همانند رئیس جمهور، کنگره نیز ابزارهای دیگری جهت تاثیر گذاردن در اختیار دارد (لیندسی ۱۹۹۴a، ۱۹۹۴b) که می‌تواند شرایط بحث در موضوعات خاص را مثلاً با استفاده از جلسات استماع کنگره، گزارشهای کمیته، و سخنرانیها تعیین نماید. بطور مشابهی، می تواند با ایجاد تغییرات ساختاری رقیب، روند سیاسی را معین سازد. مثلاً در ۱۹۸۶، کنگره معاون جدید وزیر دفاع برای استملاک را ایجاد کرد، که وظیفه اش تقلیل دادن حیف و میل ها، تقلب، سوء استفاده از روند مالکیت بود. این اقدام از یک تصور ساده درباره زندگی بوروکراتیک آغاز گردید: "اگر میخواهید که یک سیستم توفیق یابد، مطمئن

---

[1] Cooper – Church Amendment
[2] Lugar

شوید که چند سازمان در بوروکراسی خواهان قهرمان شدن هستند." (لیندسی a ۱۹۹۴).

علیرغم این ها و سایر طرق نفوذ، ورای قلمرو قانونگذاری، کنگره در کاربرد موثر قدرتش بخاطر تقسیم مسئولیتهای کنگره ای میان کمیته های متفاوت، فقدان یگانگی حزبی، و فرسایش رهبری کنگره محدود می‌گردد. این حقیقت در هیچ جا واضح تر از جائی نیست که روند اعتبار دادن صورت می‌گیرد، جائیکه، در داخل هر مجلس کنگره، کمیته‌های اساسی دارای صلاحیت بر برنامه خاصی هستند که مجوز هزینه‌ها را صادر می‌کنند، ولی کمیته دیگری تخصیصات واقعی را انجام می‌دهد.

در ۱۹۷۴ کنگره قانون بودجه و کنترل ضبط[1] را تصویب کرد در کوششی جهت تحکیم برخی کنترل‌ها بر کیف پول. قانون، اداره بودجه کنگره و کمیته‌های بودجه در دو مجلس کنگره را ایجاد کرد. این قانون همچنین مقرر داشت که کنگره اهداف مصرف کلی را در یک قطعنامه بودجه سالانه مشخص نماید. در اصل، از کنگره اینک خواسته می‌شود که به صراحت وظیفه سیاسی نامطلوب سنجش مصارف فدرال در برابر درآمد فدرال را به عهده گیرد. در عمل، کنگره کماکان این گزینه های دشوار را به تعویق می اندازد. از زمان تصویب قانون بودجه، کسر بودجه فدرال افزایش بی‌رویه یافته است. لوایح تخصیصات دیرتر از همیشه تصویب می‌شوند، و در صورت تصویب، ضرب الاجلهای مقرر قانونی، بطور معمولی نادیده انگاشته می‌شود. علاوه بر آن، "لوایح بودجه رؤسای جمهور و قطعنامه های بودجه مصوبه کنگره غالباً غیر قابل اعتماد و فریبنده بوده اند. آنها مرتباً مخارج را کم و درآمدها را زیادتر برآورد می نمایند، کسر بودجه های ایجاد شده بسیار بیش از تخمین های ریاست جمهوری و کنگره است" (فیشر ۱۹۹۳).

برای رفع نابرابریها در روند بودجه ای، کنگره قوانین کاهش کسر بودجه را در ۱۹۸۵ و بار دیگر در ۱۹۸۷ گذراند، ولی هیچیک در جلوگیری از جریان کسریها موثر نیفتاد. برای مواجهه با این وضعیت، شیوه جدیدی با قانون ۱۹۹۰ اجرای بودجه مورد آزمایش قرار گرفت. در عوض امیدواری به کاهش کسر بودجه، توجه اینک معطوف به محدود کردن هزینه شده است. حدود مخارج برای سه نوع برنامه: دفاعی، بین المللی، و داخلی مشخص گردید. "دیوارهای عایق" بین این انواع برپاشد تامانع از آن گردد که کنگره پول را از دفاع (غنیمت صلح) برای پرداخت به برنامه‌های داخلی منتقل کند. برخی از اعضای کنگره از این محدودیتها سخت برآشفتند، با این استدلال که پایان جنگ سرد تغییری در اولویتها از امنیت به نیازهای داخلی را می‌طلبد. چون زمان دیوارهای عایق منقضی شد، بهرحال، طرفداران امور دفاعی جهت برقراری مجددش اصرار ورزیدند بمنظور جلوگیری از آنچه که آنرا به عنوان روندی می‌دیدند که

---

[1] Budget and Impoundment Control ACT

می‌توانست نیازهای امنیتی کشور را فلج سازد.

قانون اجرای بودجه، چهارمین اصلاحیه روند بودجه در کمتر از دو دهه می‌باشد. همچون سایر مقررات آئین کاری مصوبه توسط کنگره، این نیز مبتنی است بر "این باور که تغییر دادن اینکه چگونه تصمیمات اتخاذ می‌شود به نوبه خود مؤثر خواهد بود بر اینکه کدام تصمیمات اتخاذ می‌شود" (لیندسی a ۱۹۹۴). بهرحال، تقریباً قبل از اینکه مرکب آن قانون خشک شود، منتقدان درباره تاثیرش ابراز تردید کردند (تربرودرست[1] ۱۹۹۳).

حتی اگر اصلاحیه ۱۹۹۰ در نیل به اهداف جاه طلبانه اش شکست بخورد، تحلیلگران عموماً اتفاق نظر دارند که آن سبب تقویت قدرت بودجه‌ای رئیس جمهور به زیان کنگره گردیده است. تدابیر موجود به رئیس جمهور این حق را می دهد که به نحو دلخواهش خرج نماید، صرفنظر از تمایلات و تنگ نظریهای کنگره، از اینروی استقلال مال مهمی را تأمین کرد. ضبط *(حبس)*[2] *کردن*، یعنی مکانیسم امتناع رئیس جمهور از خرج کردن پولی که توسط کنگره اختصاص یافته است. سایر مکانیسمها شامل اعتبارات در اختیار و تشخیص رئیس جمهور و تصمیمات راجع به برنامه‌ریزی مجدد می‌باشند. هر یک از اینها قوه مجریه را قادر می‌سازد که دست به فعالیتهائی بزند که ممکن است از قصد و خواسته‌های کنگره متفاوت باشد.

برای مثال ***اعتبارات در اختیار***[3] پولهائی در اختیار رئیس جمهور است تا بتواند وضعیت های غیر قابل پیش بینی در زمان اجرای بودجه سالانه را رتق و فتق نماید، ولی آنها اغلب برای وضعیتهای غیر اضطراری بکار رفته اند. برای مثال، جانسون ۱/۵ بیلیون دلار بودجه اضطراری مندرج در بودجه وزارت دفاع را جهت تامین مالی عملیات نظامی در جنوب شرقی آسیا در سالهای ۱۹۶۵ و ۱۹۶۶ بکار برد (ناتان و اولیور[4] ۱۹۷۷، ۹۶-۴۹۵). بطور مشابهی، دولت ریگان مبلغ ۱۰ میلیون دلار اعتبار در اختیار سیا را برای تامین مالی کنتراها در طی نخستین دوره ریاستش بکار برد (کوپسون[5] ۱۹۸۵، ۴). دولت مذکور همچنین با استفاده از اختیار فوق العاده اش و اعتبار "تجدید برنامه ریزی شده" به تأمین مالی فعالیتها در السالوادور پرداخت در همان زمانی که کنگره در پی قطع کمک نظامی به آن کشور بود (بورگین[6] ۱۹۹۳).

---

[1] Thurber & Durst
[2] Impoundment
[3] Discretionary Fund
[4] Nathan & Oliver
[5] Copson
[6] Burgin

تجدید برنامه ریزی[1] یک مکانیسم کنترل بدون مستند قانونی وضع شده توسط کنگره و قوه مجریه است. برای مواجهه با وضعیتهای اضطراری که هیچ یک از قوای مجریه و مقننه آن را پیش‌بینی نکرده‌اند. این تدبیر، که اجازه می‌دهد اعتبارات در داخل یک مقوله مشخص شده از یک منظور بسوی مقصود دیگری برود (مثلاً، از کشتی‌سازی به ساختن زیر دریائی)، بطور گسترده‌ای توسط وزارت دفاع مورد استفاده قرار گرفته است. چون مبلغ مورد نظر اغلب خیلی زیاد است، لذا این مکانیسم برای پرداختهائی که می تواند مورد استفاده توسط رئیس جمهور قرار گیرد به زیان قدرت کیف پول کنگره بموجب قانون مفتوح می‌باشد. موردی که کنگره آن را "بخصوص قابل اعتراض" یافت "عملکرد پنتاگون از درخواست اعتبارات برای یک برنامه، که توسط کنگره رد شده بود، و سپس مصرف کردن از اعتبارات تخصیص یافته دیگر برای برنامه غیر مصوب بود" (فیشر ۱۹۹۳). بنابراین، جای شگفتی نیست، که کنگره بنحو روبه تزایدی دقت نظر و تیزبینی‌اش را در مورد تجدید برنامه‌ریزی‌ها افزایش داده تا از سوء استفاده‌ها از سیستمی که به نفع ابتدا و انتهای خیابان پنسیلوانیاست ممانعت نماید.

محدود ساختن انعطاف‌پذیری قوه مجریه در استفاده از اعتبارات تخصیصی توسط کنگره مقصود اصلی قانون کنترل بودجه و ضبط بود. این قانون مشخص می‌کند که رئیس جمهور دو مسیر دارد، هر دو منوط به بررسی کنگره، که بوسیله آن اعتبارات را ضبط کند: تاخیرات موقتی در مصرف، که می‌تواند تا دوازده ماه ادامه یابد، معروف به ***معوقه ها***[2]، اقدامات دائمی جهت لغو اجازه بودجه که معروف به ***فسخ ها***[3] می‌باشند. حکم دادگاه در بعد از تصمیم چادا در خصوص وتوی قوه مقننه، جامعیت نقش کنگره در این موارد را در مقایسه با منظور قانون بودجه ۱۹۷۴ محدود ساخت (فیشر ۱۹۹۱، ۱۹۹۳). این امر ارزیابی از اثرات قانون در محدود ساختن اختیارات بودجه‌ای رئیس جمهور را مبهم می‌سازد، ولی سابقه کلی نشان می‌دهد که آن اختیار زیاد محدود نگردیده است.

تأمین اعتبار برای جامعه امنیتی حوزه‌ای است که کنگره در آن بویژه بی میل بوده است که رخنه ها از خزانه را ببندد. "در واقع، حمایت مالی برای اطلاعات جاسوسی شناخته شده ترین نمونه دلار دادن کنگره به رئیس جمهور است که خارج از کنترل مستقیم کنگره بعنوان یک کل باقی می ماند.

کمیته‌های اطلاعات مجلس و سنا اکنون اختیار یافته‌اند تا مخارج جامعه اطلاعاتی را

---

[1] Reprogramming

[2] Deferrals

[3] Rescissions

اجازه دهند (که بیشتر آن در قالب بودجه وزارت دفاع است)، ولی تلاشهای دوره ای برای انتشار عمومی هزینه‌های عملیات اطلاعاتی بطور عادی بجائی نرسیده است. این الگو کماکان حتی بعد از جنگ سرد و تعهد هم کنگره و هم رئیس جمهور که در مسائل مربوط به امنیت و اطلاعات صریح باشند حفظ می‌شود. در اواخر ۱۹۹۳ کنگره یک لایحه اطلاعاتی را تصویب کرد که شایع بود متضمن ۲۸ بیلیون دلار جهت حمایت از سازمانهای اطلاعاتی کشور بود، ولی کنگره هنوز از افشای مبلغ آن با توجه به ترجیحات دولت کلینتون خودداری می ورزد (که از وعده اولیه مبنی بر اینکه پیشنهادات مربوط به افشای مصارف عظیم اطلاعاتی را بطور جدی مورد نظر قرار می‌دهد، عدول کرد)، جان دبلیو، وارنر، نایب رئیس کمیته اطلاعات سنا، احساسات دیرین را درباره منافع و امنیت کشور خاطر نشان ساخت هنگامی که وی گفت که "هیچ کشور بزرگی در این دنیا حد بالای بودجه (اطلاعاتی) اش را فاش نمی‌سازد. من نمی دانم به عنوان یک ملت از اینکه در این خصوص – منحصر باشیم – چه چیزی بدست خواهیم آورد."

از عملکرد تخصیصات اطلاعاتی نمی‌شد پیش‌بینی کردکه قوه مجریه در فعالیتهای پنهانی اطلاعاتی با نادیده انگاشتن کلی روند تخصیص اعتبار کنگره دخالت خواهد کرد، معذلک این دقیقاً آنچیزی بود که طی ماجرای ایران کنترا اتفاق افتاد. بین ۳ تا ۴ میلیون دلار سود ناشی از فروش اسلحه به ایران در اوائل ۱۹۸۶ بجانب کنتراها رفت درست در زمانی که اصلاحیه بولاند حمایت حکومت ایالات متحده از چریکها را ممنوع ساخته بود. اعضای ستاد شورای امنیت ملی رئیس جمهور نیز در پی جلب مساعدت و اخذ میلیونها دلار اعتبار از کمک دهندگان خصوصی در ایالات متحده و از حکومتهای خارجی برآمدند تا کنتراها عملیاتشان را انجام دهند – علیرغم اینکه کنگره عملاً مصمم بود که ایالات متحده باید خودش را از قضیه مخالفان ساندینیستا دور نگهدارد.

سرگرد اولیور نورث[1] در برابر کنگره گواهی داد که، به عقیده وی، متوقف شدن تخصیصات توسط کنگره مانع از آن نشد که رئیس جمهور اهداف سیاست خارجی‌اش را با استفاده از اعتبارات اعطائی خصوصی و خارجی دنبال نماید. آدمیرال جان پویندکستر[2]، رئیس نورث در شورای امنیت ملی، همان نظر را داشت، با این استدلال که قوه مجریه می‌توانست با استفاده از اعتبارات غیر تخصیص یافته کنگره را دور بزند. علاوه بر آن، وی از پنهان نگاهداشتن اطلاعات از کنگره دفاع کرد با این استدلال که شورای امنیت ملی از پولهای اشخاص خصوصی

---

[1] Oliver North

[2] John Poindexter

و کشور ثالث استفاده می‌کرد، نه پول اختصاص یافته توسط کنگره. تحقیق کنگره در مورد ماجرای ایران – کنترا همچنین آشکار ساخت که ویلیام کیسی[1]، رئیس اطلاعات مرکزی در زمان دولت ریگان هنگام مرگش در ۱۹۸۷، ابراز علاقه کرده بود در خصوص ایجاد یک سازمان اطلاعاتی متکی بخود از لحاظ مالی، مستقل، و فعال که قادر به انجام فعالیتهای پنهانی بوده بدون اینکه هرگز در برابر کنگره یا کس دیگری جوابگو باشد.

قانون اساسی ایالات متحده اختیار خزانه را مستقیماً در دستهای کنگره قرار می دهد. منطق نورث / پویندکستر/ کیسی سیستم نظارت و موازنه بین قوای اجرائی و تقنینی حکومت را که اساس سیستم سیاسی آمریکا می‌باشد از میان می برد. یک کارشناس در خصوص اختیارات کنگره و رئیس جمهور، نوشته است با "قرار دادن اختیار جنگ کردن و تامین اعتبارش در دست یک قوه" لوئیس فیشر (۱۹۸۸)، استفاده قوه اجرائی از اعتبارات تحصیل شده خارج از روند تخصیص، حکومتی را بوجود خواهد آورد که واضعان قانون اساسی از ان بیشتر از همه واهمه داشتند: "اتحاد شمشیر و پول." همانطور که جیمز مدیسون نوشت، "آنهائی که باید جنگ نمایند، نمی توانند بنا به ماهیت امر، قضات درست و واردی باشند، که آیا یک جنگ باید *آغاز* گردد، *ادامه* یابد یا *پایان* پذیرد. آنها از وظیفه اخیر با توجه به اصلی مهم در حکومت آزاد، ممنوع هستند، مشابه با آنچه شمشیر را از کیف پول جدا نگاه میدارد، یا قدرت اجرائی را از قدرت قانونگذاری" (نقل شده در فیشر ۱۹۸۵).

"برای نگهداری سیستم نظارت و موازنه" فیشر نتیجه می‌گیرد که، "سیاست خارجی باید با توجه به اعتبارات تخصیص یافته توسط کنگره اداره شود. اجازه دادن به اینکه سیاست خارجی با پولهای اشخاص خصوصی و حکومتهای خارجی اداره گردد... قانون اساسی را بطور بنیادی مختل خواهد ساخت و قدرت کنگره بعنوان یک شاخه همطراز تضعیف خواهد شد."

وزیر امور خارجه ریگان، جورج شولتز، یکی از منتقدان صریح ارتباط ایران – کنترا، نظری موافق داشت: "شما نمی توانید پولهائی را خرج کنید که کنگره نه مجوز کسب آن را داده و نه آن را تخصیص کرده است. آن چیزی است که قانون اساسی می گوید. و ما باید به آن اعتقاد داشته باشیم... ما این وظیفه بسیار دشوار تفکیک قوا را داریم که بمعنی آن است که ما باید سهیم در قدرت باشیم. سهیم کردن در قدرت دشوارتر است... ولی آن تنها راه است" (نقل شده در هندرسون ۱۹۸۸).

[1] Willam Casey

آیا کنگره قادر یا مایل است؟

انـتخاب بیل کلینتون در ۱۹۹۲ به دوازده سال حکومت بی‌وقفه‌ای پایان داد که متفرق بـود – ولـی، همچـنان بطـور غیر منتظره ای معلوم شد کوتاه مدت بود. "راه بندان" اصطلاحی اسـت معروف، که اختلاف و عدم اقدام را توصیف می کند که همراه با تفرقه حزبی بین کنگره و رئـیس جمهـور در خصـوص طـیف وسـیعی از موضـوعات سیاسـت داخلی و خارجی می‌باشد. ماجرای ایران – کنترا در زمان دولت ریگان و رشته بی پایانی از وتوها و تهدیدات به وتو در ایام ریاسـت جمهـوری بـوش، شـاهدی اسـت بـر ایـن اخـتلافات اغلـب تلـخ بیـن رؤسـای جمهور جمهوریخـواه و کـنگره تحـت کنـترل دمکـراتها که برای مدت بیش از یک دهه بارز بود. برخی امـیدوار بودند که پایان حکومت متفرق موجب تقویت دورنمائی برای حکومت موثر در عصر بعد از جنگ سرد خواهد گردید. سایرین کمتر خوشبین بودند، با این باور که سرچشمه اختلاف بین کـنگره و قـوه اجرائـی و دلایـل ناتوانـی ظاهـری حکومت به ورای تفرقه حزبی در طول خیابان پنسـیلوانیا مـیرود (مـان و اورنسـتاین[1] ۱۹۹۳، سندکوئیسـت[2] ۱۹۹۳). ایـنکه سیاست خارجی چگونـه در رقابـت بیـن کـنگره و رئیس جمهور در عصر بعد از جنگ سرد جای می گیرد هنوز نامعیـن اسـت – نتیجه‌گیری‌ای که بیش از همه با در دست گرفتن کنترل کنگره توسط حزب جمهوریخواه برای نخستین بار طی چهل سال، نامعلوم است.

بنابرایـن، روشـن است که رئیس جمهور کماکان شریک برجسته اگر نه همیشه شریک ارشـد باقـی خواهد ماند – در تدبیر واکنش ها نسبت به چالشها و فرصتهائی که کشور اکنون با آن روبـرو اسـت. موضوعات سیاست خارجی و دفاعی بعضاً گفته می‌شود که در داخل سه مقوله قـرار مـی گـیرند: سیاست بحران، سیاست ساختاری، و سیاست استراتژیک (ریپلای و فرانکلین ۱۹۹۱). کـنگره عمـلاً نقشـی در تصـمیم گیری بحران ندارد ولی عاملی اصلی در بطن سازمانی بسـیار پیچـیده ای است که در آن سیاست استراتژیک و ساختاری اتخاذ می‌شود(دوازده). معذلک، مـنابع موجـود در اختـیار کـاخ سفید در روندی که بدانوسیله سیاست از میان این پیچ و خم‌ها مـی‌گـذرد بوضـوح نیرومندتر از آنی است که در اختیار کنگره می‌باشد. چنین بنظر می‌رسد که قانون اساسی در حوزه های معاهدات، جنگ، و پول، کنگره، نه رئیس جمهور، را مقدم می دارد، ولی برعکس این نیز در حقیقت درست بوده است. کنگره مبادرت به چندین کوشش جهت رفع نابرابـریهای سـاختاری‌اش کـرد، ولـی قـدرت پخـش شـده مـانده اسـت، توانائی تعهد و اجرای مسـئولیت منقسـم اسـت، و انگیزه‌ها و مشوقات در جانبداری از نیازهای ناحیه‌ای بجای بینشی

---

[1] Mann & Ornstein
[2] Sundquist

وسیعتر ادامه می‌یابد. از این روی، امیدواری اندکی است که تجدید نظری در دیدگاه مدعی – مدعی علیه روابط مجریه – مقننه را تضمین نماید. حتی در اوضاع و احوال بعد از جنگ سرد که بعضی اوقات رئیس جمهور را صرفاً بعنوان یک بازیگر "معمولی" در بازی سیاست تصویر می نماید. گرچه اکنون کنگره در مقایسه خیلی از مرکز قدرت سیاست خارجی برکنارتر مانده است، اما با آنکه اختیار دارد، ولی بیش از انکه رهبری کند پیروی می‌نماید. از این روی رئیس جمهور پیشنهاد می‌کند، کنگره جرح و تعدیل می‌کند.

این نظر نباید مانع از توجه به مشارکتهای مثبت شود که کنگره می تواند انجام دهد. همانطور که عضو سابق مجلس نمایندگان لس آسپن (۱۹۷۶) اظهار می دارد، کنگره "یک سازمان محافظه کار است، محتاط و بی میل نسبت به انجام تغییر است". ولی هنوز به نسبت معقولی بخوبی انجام وظیفه می‌نماید به عنوان وسیله‌ای جهت ابراز نظرات و منافع انتخاب کنندگان و سایرین، به عنوان ناظر سیاستهای حکومت و اختصاص دهنده منابع، و به عنوان "حافظ" ادامه کار حکومت. حتی سناتور سابق ج. ویلیام فولبرایت[1] (۱۹۷۹)، که زمانی یک ناقد صریح سلطه ریاست‌جمهوری در سیاست‌گذاری خارجی بود، نتیجه گرفت که کنگره مؤثرترین در تصویب تعهدات نظامی و سیاسی عمده، ودر توصیه کردن جهت های سیاسی می‌باشد، در حالیکه انعطاف لازم را برای قوه مجریه گذاشته که به اداره سیاست در داخل پارامترهای وسیع تایید شده توسط قوه مقننه بپردازد.

حواشی

یک) بنا به یک تعریف، دو حزبی بودن وابسته با "یگانگی در امور خارجی است" آنطور که منعکس در "سیاست مورد حمایت اکثریت در داخل هر یک از احزاب سیاسی" باشد، تعریف دیگر، آن را همچون مجموعه ای از اعمال و رویه های مطروحه جهت نیل به یگانگی مطلوب تصویر می‌نماید (کراب ۱۹۵۷). برای بررسی فکر و عمل دو حزبی (نگاه کنید به کولی یر ۱۹۸۹).

دو) تاً قانون مهلت مقرر برای بررسی کنگره را سی روز معینهاین کرد. بموجب قانون کنترل صادرات اسلحه، هر فروش متجاوز از ۱۴ میلیون دلار تجهیزات عمده دفاعی یا ۵۰ میلیون دلار در اقلام دفاعی یا خدمات، مشروط به بررسی کنگره می‌باشد. بموجب توافق متقابل، انتظار می‌رود که رؤسای جمهور پیش اطلاعیه بیست روزه‌ای به کنگره بدهند قبل از ارائه پیشنهادی رسمی برای تایید، تا به دو قوه فرصت داده شود که به مصالحه‌ای در خصوص مسائل حساس سیاسی برسند.

سه) سرویس مهاجرت و تابعیت علیه چادا، ۱۰۳ ای (۱۹۸۳) ۲۷۶۴، **CT.** حکم دادگاه در مواردی کاربرد دارد که در آن کنگره صراحتاً اختیار اداری به قوه مجریه داده است. از آنجا که نه همه قوانین با شرایط مورد

---

[1] J. William Fulbright

ملاحظه دادگاه سازگار می باشند، اهمیت قضیه چادا بیش از آنچه فرض می‌شود محدود است. قابلیت اعمال آن به مقررات وتوی قوه مقننه از قطعنامه اختیارات جنگ لاینحل باقی می ماند.

اگرچه وتوی قوه مقننه بعنوان ابزاری لازم جهت حفظ کنگره از غصب حقوق و امتیازات قوه مقننه توسط قوه مجریه محسوب شده، سابقه نشان می دهد که رئیس جمهور از روی میل مقررات وتوی قوه مقننه را در ازای انعطاف پذیری کنگره در قبال رئیس جمهور پذیرفت (فیشر ۱۹۹۳). در این خصوص قابل ذکر آن ست که بیش از دویست وتوی جدید قوه مقننه بین ۱۹۸۳ و ۱۹۹۱ به صورت قانون وضع شدند (فیشر ۱۹۹۳، ۸۳). اغلب اینها وتوهای کمیته‌ها و کمیته‌های فرعی می‌باشند، از این روی قرائن و شواهد حاکی از آنست که این تدبیر می رود که برای هر دو شعبه مقننه و مجریه مفید باشد.

چهار) اصلاحیه بولاند که بنام متبکرش، ادوارد پی – بولاند، نماینده دمکرات از ماسا چوست و رئیس کمیته اطلاعات مجلس نمایندگان تا ۱۹۸۴، خوانده می‌شود، بطور برجسته‌ای در ماجرای ایران – کنترا بمیان آمد، که در آن سئوال اصلی این بود که آیا محدودیتهای مندرج در اصلاحیه قابل اعمال نسبت به رئیس جمهور و شورای امنیت ملی است. اگر چه ریگان اصلاحیه بولاند را امضاء کرد تا بصورت قانون در آید. وی معتقد بود "چنین معلوم است که این اصلاحیه در مورد من قابل اعمال نیست."

حقیقتاً چندین اصلاحیه بولاند بودند که تغییرات در نگرانی کنگره راجع به تامین کمک نظامی به کنتراها را منعکس میکردند. منتقدان از کنگره اظهار میدارند که "در عمل، اکثریت کنگره چیزی مانند رسوائی، ایران – کنترا را از پیش ترتیب دادند با تلاش جهت عاجز و درمانده کردن رئیس جمهور بر پایهٔ اصلاحیه بولاند" (جفری ۱۹۸۸).

پنج) نگاه کنید به کاواناگ (۱۹۸۳-۱۹۸۲)، فیفنر (۱۹۹۲) و اسمیت و دیرینگ (۱۹۹۰) جهت بررسی تغییرات در کنگره از سالهای ۱۹۶۰، و دریشلر (۱۹۸۵) و لیندسی (۱۹۸۸ و ۱۹۸۷) جهت درک بهتر از اهمیت آنها برای وضع قانون امور خارجی.

شش) این بخش عمدتاً از کولی یر (۱۹۹۴b و ۱۹۹۳) گرفته شده است.

هفت) دولت کلینتون گزارش کرد که بر وفق قانون عضویت در ملل متحد، آنطور که در ۱۹۴۹ اصلاح گردید، سربازان به مقدونیه اعزام شدند زیرا قانون اجازه می دهد تا یکهزار نفر به ملل متحد جهت فعالیتهای غیر جنگی مأموریت یابند.

هشت) جالب توجه اینکه، باب دول، که در آن زمان یک سناتور تازه کار بود، همراه با سناتور جاکوب جاوتیس جزو با نیان قطعنامه اختیارات جنگ بود.

نه) تنودورلوی (b ۱۹۹۵) استدلال کرده است که قطعنامه اختیارات جنگ به کنگره اختیار جدیدی جهت شرکت در تصمیم گیریهای جنگ نمی‌دهد، ولی در عمل به رئیس جمهور "اختیار وسیع استفاده از قوای نظامی را بمدت شصت روز می‌دهد، بدون مجوز کنگره" که "اختیار جنگ کردن را که قبلاً مبتنی بر عمل عرفی و سابقه بود مشروعیت می بخشد."

ده) خریدهای دفاعی نوعاً بعنوان یک گوشت پروار PORK –BARREL محسوب می‌گردد که اعضای کنگره با استفاده از آن در صدد تحصیل حمایت حوزه انتخابیه بر می آیند. طی مباحثات در خصوص بمب افکن بی – ا، برای مثال، تیروی هوائی و متحدانش در صنعت در پی جلب نظر کنگره برآمدند با این استدلال که آنها از این پروژه بهره مند خواهند شد چون سبب افزایش اشتغال و دلار در ایالت ها و ناحیه های حوزه انتخابیه اعضای کنگره خواهد گردید (کوتز ۱۹۸۸، اورنستاین و الدر۱۹۷۸). بهرحال جالب توجه اینکه، آراء کنگره راجع به امور

تسلیحاتی استراتژیک به بهترین نحوی نه بخاطر منافع حوزه انتخابی (آنگونه که تز مجموعه نظامی – صنعتی استدلال می‌کند) بلکه در عوض بر اساس ایدئولوژی حزبی عضو کنگره قابل توضیح می‌باشد (لیندسی ۱۹۹۰). اگر چه اغلب چنین بنظر می‌رسد که سیاست خارجی و امنیت ملی بالاتر از سیاست باشد، شواهد متقن حاکی است که آنها به کرات در اختلافات حزبی و ایدئولوژیک همانند امور داخلی مطرح گردیده اند. نگاه کنید به برنستاین (۱۹۸۹)، برنستاین و آنتونی (۱۹۷۴)، فیشر (۱۹۸۵)، مک کورمیک (۱۹۸۵)، مک کورمیک و بلاک (۱۹۸۳)، مک کورمیک و ویتکف (b۱۹۹۰ و a۱۹۹۰)، موبر (۱۹۷۳)، تایلور و رورکه (۱۹۹۵)، و وی من (۱۹۸۵).

یازده) نگاه کنید به بارتلس (۱۹۹۱) برای شواهدی که کنگره به اولویتهای حوزه انتخابیه در حمایت از افزایش مصارف دفاعی طی دوره اول ریگان چشم داشت.

دوازده) تفاوت بین سیاست ساختاری و استراتژیک به قاطعیت مشخص نیست. ریپلی و فرانکلین (۱۹۹۱) پیشنهاد می‌کنند که "برنامه‌های سیاستهای ساختاری هدفشان در درجه نخست معطوف به تدارک، استقرار، و سازمان دادن افراد و ابزار نظامی، در درون محدوده از پیش تعیین شده تصمیمات استراتژیک می‌باشد." آنچه آنها "حکومتهای فرعی" می‌خوانند – نوعاً "مرکب است از اعضای مجلس نمایندگان و سنا، اعضای ستاد کنگره، بوروکراتها، و نمایندگان سازمانها و گروههای خصوصی [ذینفع]" – بازیگران اصلی در عرصه سیاست ساختاری می‌باشند. سیاستهای استراتژیک، از سوی دیگر، "موضع اساسی سیاست‌خارجی و نظامی ایالات متحده را در قبال سایر کشورها تعیین و اجرا می کند برنامه‌ریزی و پیشنهادات سیاسی برخاسته از آن برنامه‌ریزی در درجه اول از فعالیتهای شاخه اجرایی مایه می‌گیرد... اگرچه نفوذ کنگره می تواند مهم باشد، آن نفوذ اغلب برای ابراز واکنش حمایت آمیز نسبت به سازمانهای شاخه اجرائی بکار می‌رود."

توصیه برای مطالعات بیشتر

Bax, Frans R. "The Legislative – Executive Relationship in Foreign Policy: New Partnership or New Competition?" *Orbis* 20 (Winter 1977): 881-904.

Blechman, Barry M. *The Politics of National Security: Congress and U.S. Defense Policy*. New York: Oxford University Press, 1990.

Collier, Ellen S. "Bipartisan Foreign Policy and Policymaking since World War II," CRS *Report for Congress*. Washington, D.C.: Congressional Research Service, 1989.

Crabb, Cecil V., Jr., and Pat M.Holt. *Invitation to Struggle: Congress, the President and Foreign Policy*, 4th ed. Washington D.C.: Congressional Quarterly Press, 1992.

Fisher, Louis. *Presidential War Power.* Lawrence: University of Kansas Press, 1995.

Franck, Thomas M., and Edward Weisband. *Foreign Policy by Congress*. New York: Oxford University Press, 1979.

Jones, Gordon S., and John A. Marini, eds. *The Imperial Congress: Crisis in the Separation of Powers*. New York: Pharos Books, 1988.

Lindsay, James M. *Congress and the Politics of U.S. Foreign Policy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994.

Mann, Thomas E., ed. *A Question of Balance: The President, the Congress, and Foreign Policy*. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1990.

Ripley, Randall B., and James M. Lindsay, eds. *Congress Resurgent: Foreign and Defense Policy on Capitol Hill*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1993.

Warburg, Gerald Felix. *Conflict and Consensus: The Struggle between Congress and the President over Foreign Policymaking*. New York: Harper & Row, 1989.

West, Wlliam F., and Joseph Cooper. " Legislative Influence v. Presidential Dominance: Competing Models of Bureaucratic Control", *Political Science Quarterly* 104. (Winter 1990): 581-606.

فصل ۱۳

روند تصمیم‌گیری: نقش، عقلانیت، و تأثیر سازمان بوروکراتیک

با گسترش بوروکراسی مدرن، درک تغییر و تنظیم مقاصد جدید دشوارتر گردیده است. همانند انسانها، حکومتها نیز تغییر شیوه های قدیمی را سخت و کشف راههای جدید را دشوار می یابند.

رئیس جمهور ریچارد نیکسون، ۱۹۷۰

در بسیاری از تحقیقات بعد از حدوث واقعه، [آنهائیکه در بطن ماجرا نیستند] یک یک اسناد را مـی‌گیرند و فرض می‌کنند که مردمی دور میز بشکل بحث سمیناری نشسته‌اند، با در دست داشتن تمامی حقایق... ولی آن امر بندرت روی می‌دهد. معمولاً تصمیات در زمانی بسیار کوتاه تحت فشار بسیار زیاد و با دانش نامطمئن گرفته می‌شود.

وزیر سابق امور خارجه هنری کیسینجر، ۱۹۷۷

افـراد مـتفاوت و مـتعددی، پراکـنده در کـل حکومت، سیاست خارجی آمریکا را تعیین مـی‌کـنند. ما ادارات و سازمان کلی و ساختارهای بالای حکومتی را بررسی کرده‌ایم، اینک روند تصـمیم‌گـیری را مـورد ملاحظـه قـرار مـی دهـیم – چگونـه نقـش و موقعیـتهای رسـمی که سیاسـت‌گـذاران در درون سـاختار برتـر در اختیار می‌گیرند بر تصمیمات سیاست خارجی‌شان تاثـیر مـی‌گـذارد، بخصـوص در شرایط و احوالی که نیاز به نوآوری و تطبیق با واقعیتهای جدید محسوس است.

تحقـیق مـا در فصول قبلی نشانه‌ای بدست دادکه چه دریافتی را می توان انتظار داشت. نخسـت خـود انـدازه حکومـت – سـاختارهای بـاور نکردنـی پیچیده سازمانی که در درون آنها میلـیونها نفـر کارمند فدرال جای گرفته اند و شبکه پیچیده ای از کانالها که از طریق آنها افکار بدیـع باید بگذرد قبل از اینکه بصورت سیاستهای جدید در آیند – بعید نیست که علیه ضرورت شـناخت تغیـیر و تنظیم مقاصد جدید بکار افتد، خیلی شبیه آنچه رئیس جمهور نیکسون بیش از دو دهه قبل شکوه داشت.

صـرفنظر از وزارتخانه های در سطح کابینه، فهرست فدرال شامل بیش از شصت وزارت خانـه و سـازمان و بـیش از ۱۲۵۰ کمیسـیون و هیات مشورتی می‌باشد. کنگره را به این اضافه کنـید – همـانطور کـه دیـده ایـم، اغلب شبیه ۵۳۵ منافع جداگانه اقدام می‌کند تا یک دستگاه

واحد – و ما می‌توانیم به درک این امر نائل شویم که چگونه خود اندازه حکومت مانع از تغییر سیاسی در پاسخ به واقعیتهای جدید است.

دوم سیاست سیاست‌گذاری در درون این موسسات پیچیده و اغلب متداخل در هم، بیشتر مشوق وضع موجود است تا تغییر – پول و کارمند بمعنی قدرت سیاسی است. زمانیکه این حاصل آمد، موسسات آن را حفظ می نمایند. آنها با تغییراتی که تهدید به فرسایش منابع نفوذشان بنماید مخالفت می ورزند. تغییرات افزایشی در حاشیه قابل پذیرش می‌باشند، ولی تجدید جهت دادنهای اساسی که مستلزم کاهش های شدید بودجه ای و پرسنلی باشد مورد مقاومت قرار می‌گیرد.

دلایل اینکه چرا افراد در حکومت امور خارجی "قلمروشان" را حمایت می‌کنند به بهترین نحو بوسیله نقشی که آنها دارند و الگوهای تقاضا و انتظاراتی که مشخصه کننده آن نقش‌ها می‌باشد توضیح می‌گردد. همانطور که ما در این فصل می بینیم، الزامات شغلی تاثیر شدیدی بر رفتار فرد و بنابراین الگو و روند سیاست خارجی آمریکا دارد.

نقشها به عنوان یک منبع سیاست خارجی

تئوری نقش نشان می‌دهد که این شغلها و روندها هستند، تا خصوصیات افرادی که تصمیم می‌گیرند، که بر رفتار و گزینه آنهائیکه مسئول تعیین سیاست خارجی کشور و اجرای آن هستند تاثیر می‌گذارد. علاوه بر آن، تغییرات در سیاست فرضاً ناشی از تغییرات در مفهوم نقش می‌باشد تا از تغییرات در افرادی که این مشاغل را اشغال می‌کنند. از این منظر، افراد غیر مهم نیستند، ولی مشاغل سازمان یافته‌ای که این افراد اشغال می‌کنند رفتار آنها را قالب‌بندی می‌کند و از آزادی تصمیم‌گیری شان می‌کاهد.

تئوری نقش قبول دارد که رفتار یک فرد می‌تواند از شغلی که دارد متمایز شود – معذلک، هر نقش (یا شغل) با خود انتظارات و تقاضاهای اجتماعی و روانشناسی را همراه دارد که مفاهیمی را تعیین می‌کند در مورد اینکه وظیفه چگونه باید انجام گیرد. این فشارها، که از جمله شامل فشارهای شخصی و همکاران و بهمان نسبت فشارهای "رئیس" می‌باشند، هم بر طرز فکر و هم بر اعمال تاثیر می‌گذارند. و آنها بر هر کسی که یک نقش خاص را بعهده دارد، صرفنظر از ترجیحات شخصی، نافذ می‌باشند. از اینروی فرد مشابه با دیگرانی که همان وظیفه را عهده دارند رفتار می‌نماید.

اینکه بگوئیم نقش‌ها موثر بر افکار و رفتار می‌باشند نباید موجب آشفتگی گردد. هر کسی در زندگی نقشهای گوناگونی را بازی می‌کند. مگر اینکه ما منزوی و زاهد باشیم، ما گاهی

اوقات خود را در موقعیتهای اجتماعی جدیدی می‌بینیم که تجربه پیشین نداشته‌ایم. ما نوعاً به چنین شرایط جدید با توجه به تصور خودمان از رفتار مناسب پاسخ می دهیم. گواه این امر تغییرات قابل مشاهده ای است که وقتی افراد از نقش دانشجو به نقش کارمند، یا والدین تازه، یا سیاستمدار تغییر می نمایند. اغلب بطور ناخود آگاهانه به شیوه ای عمل می‌کنند که معتقدند مورد انتظار می‌باشد. کلمات و افکارشان تحت تغییری اساسی قرار می‌گیرد، همانطور که هیات ظاهرشان تغییر می‌یابد. نقشهای مختلفی که هر یک از مادر زندگی ایفا می‌کنیم طرز تفکر و رفتار ما را به طرق مهمی توضیح و پیش‌بینی می‌نماید.

سیاست‌گذاران نیز از این پدیده مصون نیستند. هر نقش سیاست‌گذاری با خود برخی انتظارات، تعهدات، و تصوراتی از رفتار مناسب با آن را بهمراه دارد – فشارهائی که متصدی جدید یک مقام را وادار می‌سازد که همانند سلفش فکر و عمل نماید. ممکن است سلیقه و شیوه کار فرد جدید بطور مشخصی متفاوت از سلفش باشد، ولی جهت‌گیری‌اش نسبت به امور حساس و مهم مشابه خواهد بود(یک).

روزنامه‌نگار سیاسی دیوید برادر[1] متذکر گردید: "این یک داستان قدیمی در واشنگتن است که موضعی که شما می‌گیرید بستگی دارد به جائیکه می نشینید. این پذیرشی عملی از این حقیقت است که نظرات مردم تغییر می‌یابد چون مسئولیتهایشان تغییر می‌کند". مثلاً: در زمان مبارزه انتخاباتی، جیمی کارتر "دیپلماسی شخصی[2]" هنری کیسینجر را مورد انتقاد قرار داد و از تاکید بر گفتگوهای خصوصی با رهبران خارجی کمتر طرفداری نمود. معذلک، در نخستین هفت ماه تصدی اش، کارتر نقش میزبان را برای از هیجده رئیس کشور خارجی ایفا کرد. سالها بعد بیل کلینتون دویدن با شلوار کوتاه و رفتن به مک دونالدهای محلی را تبدیل کرد به لباس رسمی تر کارش که مناسب با شأن ریاست جمهوری باشد، علیرغم ترجیح اش به داشتن هیات مردم گرایانه به عنوان "فردی مردمی".

البته، در توانائی تئوری نقش جهت توضیح رفتار سیاست‌گذاری حدودی وجود دارد. یک شخصیت مقتدر ممکن است حقیقتاً نقش را تا حد مرزهای مجاز رفتار مجدداً تعیین کند، همانطور که فرانکلین روزولت چنین کرد هنگامیکه وی اقتدار و دامنه ریاست جمهوری را توسعه داد. عادت رونالد ریگان به خوابهای قیلوله و تعطیلهای مکرر – گرایشی که منعکس کننده شیوه راحتش در این شغل بود که بیش از این مستلزم توجه بدون خواب به وظائف حکومت بود – همچنین الزامات عرفی شغل را، اگرچه در جهت دیگری، فراتر برد.

---

1 David Brader
2 Presonaldiplomacy

علاوه بر آن، نقش‌های خاص بیش از یک تعبیر را اجازه می‌دهد، و برخی، مرزهای آنقدر وسیع و قابل کششی دارند که رفتار افراد در میان آنها تقریباً غیر قابل پیش‌بینی است. اگر چه شغلهای عالی تغییرات متعددی را میسر می‌سازد – مثلاً همانطور که مشهود بود، با تضاد بین درک ایزنهاور و کندی از ریاست جمهوری یا برداشت بوش و کلینتون از نقش حکومت در زندگی سیاسی – هر تفسیری، در عمل، یک نقش خاص است(د). معذلک هنوز گوناگونی رفتار فرد بستگی به تفسیر متصدی جدید از نقشش خواهد داشت. و لازم به یادآوری است که برخی آسانتر بصورت نقششان درمی‌آیند تا دیگران، چون استعداد پذیرش هر آنچه را دارند که بمیراث می‌برند (اسنیدر[1] ۱۹۸۰).

توانائی در ایجاد تعریفات ثانوی از همان نقشهای سیاست‌گذاری گواهی دارد بر یکی از شیوه هایی که مقوله منبع فردی (در فصل ۱۴ توضیح گردیده است) بر روند سیاست خارجی تأثیر می‌گذارد. مثلاً با یادآوری از فصل ۱۰، چگونه رؤسای جمهور مختلف تصمیم به گزینش ستاد سیاست خارجی کاخ سفید گرفتند تا همان هدف نهادی (افزایش و حفظ منافع ملی آمریکا) را برآورده سازند. تفاوتها گاهی اوقات بسیار مهم است. رهیافت جانسون به جنگ ویتنام و انزوای نیکسون از قسمت اعظم حکومت امور خارجی ثابت کرد که برای هر مشکل سیاسی که با آن مواجه بودند اثرات ماندگاری برجای گذاشتند. حتی رهبرانی که گاهی ممکن است آزادی عمل چشمگیری داشته باشند که به دلخواه خود اقدام نمایند معمولاً خود را با هنجارهای مرتبط با شغل شان وفق می‌دهند. انطباق رفتاری، بخصوص در نقشهای رسمی مشاغل حکومتی مشهود می‌باشد، جائیکه هنجارهای حاکم بر نحوه عمل و انجام وظیفه به سبب تکالیف و ضمانت های حقوقی و نه صرفاً توسط فشارهای اجتماعی تقویت می‌شود. واتر گیت موردی است مربوط به این امر: ریچارد نیکسون پی به عدم تسامح سیستم برای رفتار غیر قانونی حتی توسط رئیس جمهور برد.

این طریق برهان، تبعات قابل توجهی برای سیاست خارجی آمریکا دارد. اساس منطقی تئوری نقش – که رفتار مردم با نقش آنها مطابقت دارد – بدین معنی است که جهت درک ماهیت سیاست خارجی آمریکا ما باید رفتار غالباً مرتبط با نقشهای سیاست‌گذاری خارجی را علاوه بر رفتار خود افراد مورد بررسی قرار دهیم. این امر همچنین ما را قادر می‌سازد که یک منبع بالقوه نیرومند تغییر سیاست خارجی را درک نمائیم. زیرا نقشها، هدفها را تعیین می‌کنند، نوآوریهای سیاسی ممکن است از تغییرات در نقشهای عمده سیاست‌گذاری یا ادراک افراد از آنها سرچشمه گیرد. اگر سیستم تصمیم‌گیری با نقشهای فعلی اش و تفسیرات غالبش تغییر

---

[1] Snyder

یابد، جهت گیری مجدد سیاسی نیز ممکن است در پی اش بیاید.

در این فصل ما به تحقیق درباره دو تغییر از رویه‌های سیاست‌گذاری آمریکا می پردازیم که تصورات متفاوتی از رفتار ناشی از نقش را دربر دارد – مدل تصمیم‌گیری عقلائی و مدل سیاست بوروکراتیک. این دو مدل گاهی دیدگاههای متضاد، برخی اوقات مکمل درباره نقش‌ها به عنوان منابع سیاست خارجی آمریکا دارند.

سیاست‌گذاری خارجی به عنوان یک روند عقلائی

استراتژیست های مبارزه انتخاباتی رئیس جمهور کارتر کوشیدند که تصویر بخصوصی از نامزدشان را ترسیم کنند هنگامیکه او برای انتخاب مجدد در ۱۹۸۰ فعالیت می کرد. در یک آگهی تجاری که غالباً از تلویزیون پخش می‌شد، عکسی از کارتر در دفتر کار ریاست جمهوری را نشان می داد، که بطور خستگی ناپذیری تا اواخر شب مشغول کار و با دقت غرق در مطالعه اسناد است. وی به عنوان متفکری عمیق تصویر شد که به طور روشنفکرانه‌ای در وظائف شغلش جذب گردیده – تصمیماتی می‌گیرد که فقط او می‌تواند اتخاذ نماید – گزینشهای محکمی که سرنوشت کشور به آن بستگی خواهد داشت. از بینندگان خواسته می شد که توانائیهایش را – دانش، تجربه، دلبستگی، انرژی، و دقت نظرش را – با خصوصیات مخالفانش مقایسه نمایند.

اگرچه، پانوشته فیلم کوشش بیشتری داشت از اینکه نامزد را معرفی نموده و بقبولاند. این فیلم همچنین نظر عمومی از روند سیاست‌گذاری در مرکز سلسله اعصاب کشور در خیابان پنسیلوانیا را تقویت کرد، که تصمیمات سرنوشت ساز توسط بازیگران خردمند، در روندهای منظم، با تفکر و مداقه گرفته می‌شود. در این مدل تصمیم‌گیری عقلائی، سیاست خارجی آمریکا ناشی از یک روند تدقیق روشنفکرانه است که در آن شخصیتهای اصلی با احتیاط آنچه را که برای کشور بهترین است انتخاب می‌کنند و تاکتیکهائی را که بطور مناسبی جهت افزایش منافع ملی طرح شده برمی‌گزینند.

از اینروی این سئوال که "آیا سیاست‌گذاری خارجی عقلائی است؟" سئوالی شگفت است.ما قصد داریم، تقریباً بطور غریزی، فکر کنیم، "چگونه می‌تواند غیر از این باشد؟". در واقع، این نامعقول است که چیزی به اهمیت گزینش سیاست خارجی، که جان میلیونها نفر مردم و شاید حیات خود کشور را در معرض خطر دارد، با انگیزه‌های نامنسجم، عاطفی، یا غیر عقلائی اتخاذ شود. تصور سیاست‌گذاری عقلائی خیلی بیشتر اطمینان خاطر می‌دهد. رهبران سیاسی نیز می‌کوشند در تصور عمومی، خودشان را بصورت اشخاصی قاطع، نفوذناپذیر توسط انگیزه‌های ناخودآگاه روانشناسی، قابل به اداره و تحمل فشار و مسئولیت ناشی از شغلشان،

دارای موهبت انرژی بـی حد و مرز، و آماده برای هدایت مطمئن کشور از میان بحرانها معرفی کنـند کـه بهتریـن مـنافع کشور را دنبال می‌کنند. اقداماتشان غالباً موفقیت آمیز است چون ما ترجـیح مـی دهیم که تصمیمات رهبرانمان را حاصل مداقه و تفکرات عقلائی بدانیم. چه چیزی عقلانیت متضمن در تصمیم‌گیری سیاست خارجی را تشکیل می‌دهد؟

اگرچه لفظ "عقلانیت" بطور غیر دقیقی به طرق گوناگون مورد استفاده است، ولی بطور کلـی اشـاره دارد بـه "اقدامـات گـزیده شـده توسـط دولـت... که اهداف و مقاصد استراتژیک را بحداکـثر خواهـد رسـاند" (آلیسون ۱۹۷۱). این تلویحاً بمفهوم رفتار هدفدار، متوجه به مقصود اسـت کـه هنگامـی روی مـی‌دهـد کـه "فـرد نسبت به واقعه بین المللی... با استفاده از بهترین اطلاعـات موجـود واکـنش نشـان مـی‌دهـد و از میان یکدنیا واکنش محتمل، آن شقی را برمی گزیـند کـه با احتمال زیاد هدفهایش را به حداکثر می‌رساند" (وربا ۹۶۹، نگاه کنید همچنین به لوی ۱۹۹۰، موزر ۱۹۹۰، زاگاره[1] ۱۹۹۰).

عقلانیـت غالـباً استاندارد مورد استفاده جهت ارزیابی روندهای تنظیم و تدوین سیاسی اسـت، زیـرا یـک مدل مغایر، مبتنی بر رفتار غیر عقلائی (که در آن اقدام ناشی از پیشداوریهای عاطفی، انگیزه های ناخودآگاه، ونیروهای غیر معمولی است) خیلی مفید نیست.

مدل بازیگر عقلائی

مـدل بازیگر عقلائی، دولت – ملت را بعنوان یک *بازیگر – یگانه*[2] بحساب می آورد، یک موجودیـت واحـد و منسجم، و فرض را بر این می‌گیرد که همه سیاست‌گذاران همین روند فکر منطقی را دنبال می‌کنند تا انتخابهای ارزشمند را بعمل آورند که تعیین‌کننده گزینه‌ها و منافع ملی است.

> [ایـن فـرض] فـرد را مخـیّر مـی‌کـند کـه تمامی تصمیم‌گیرندگان را همانند ببیـند. اگر آنها قواعد [تصمیم] را دنبال نمایند، ما نیازی بدانستن بیشتر درباره آنها نداریم. اساسـاً، اگـر تصمیم گیرنده معقولانه رفتار نماید، ناظر، با آگاهی از قواعد عقلانیت، می‌تواند رونـد تصـمیم‌گـیری را در ذهن خودش مرور کند و، اگر او اهداف تصمیم گیرنده را بداند، مـی‌توانـد هـم تصـمیم را پـیش‌بینی کند و هم بفهمد چرا تصمیم خاصی اتخاذ شد. (وربا ۱۹۶۹، ۲۲۵)

محققانـی کـه تصـمیم‌گـیری را مطالعـه و به سیاست‌گذاران در خصوص راههای بهبود مهارتهـای تنظـیم سیاسـی مشـورت مـی‌دهـند مـدل کـامل نقش عقلائی را به عنوان حاصل

---

[1] Verba, Levi, Moser, Zagare

[2] Unitary - Actor

فعالیتهای تصمیم‌گیری ناشی از گامهای خردمندانه زیر توصیف می‌کنند:

۱. *شناخت و تعریف مساله.* ضرورت گزینش هنگامی آغاز می‌شود که سیاست‌گذاران یک مشکل خارجی را فرض می‌کنند که با آن باید مواجه شوند و کوشش می‌کنند تا بطور عینی خصوصیات متمایز آن را تعریف و تعیین کنند. لازمه عینیت، وجود اطلاعات کامل درباره اقدامات، انگیزه‌ها، و قابلیت‌های سایر بازیگران و همچنین وضع شرایط بین المللی و جهت‌های موجود در آن است. جستجو برای اطلاعات باید جامع بوده، و همه حقایق مربوط به مشکل گردآوری گردد.

۲. *گزینش هدف.* در مرحله بعد، آنهائیکه مسئول تعیین گزینش‌های سیاست خارجی می‌باشند باید تعیین کنند که چه می‌خواهند بدست آورند. این الزام ساده و نامشروط، اغلب دشوار است. این امر مستلزم مشخص کردن و درجه‌بندی تمامی ارزشها (مانند امنیت، دمکراسی، آزادی، و رفاه اقتصادی) در سلسله مراتبی از مرجح ترین تا کم ارج ترین است.

۳. *شناسائی شقوق بعدی.* عقلانیت همچنین مستلزم جمع‌آوری فهرست جامعی است از همه شقوق سیاسی موجود و برآوردی از هزینه‌های مرتبط با هر یک از مسیرهای ثانوی اقدام با نظر به اهداف و ارزشهائی که تصمیم‌گیرندگان امید به تحقق آن را دارند.

۴. *انتخاب.* نهایتاً، عقلانیت می‌خواهد که از میان گزینه‌های متضاد شق یگانه با بهترین شانس نیل به اهداف مورد نظر برگزیده شود. بدین منظور، سیاست‌گذاران باید به تحلیلی دقیق از وسایل – مقاصد، هزینه – سود دست بزنند، تحلیلی که با پیش‌بینی درست از احتمال توفیق هر یک از گزینه‌ها هدایت گردد.

واضح است که الزامات رفتار عقلائی کامل سخت دقیق است، معذلک، سیاست‌گذاران اغلب روندهای تصمیم‌گیری خودشان را منطقی توصیف می‌کنند. یک مشاور سابق کندی، برای مثال روندی هشت مرحله ای برای سیاست‌گذاری را توصیف می‌کند که دولت کندی در پی دنبال کردن آن بود که مطابقت دارد با مدل عقلائی که ما توصیف کرده‌ایم: (۱) توافق بر سر حقایق، (۲) توافق بر سر هدف کلی سیاسی، (۳) تعریف دقیق مشکل، (۴) دفاع از همه راه حلهای ممکن، (۵) فهرست کردن عواقب احتمالی ناشی از هر یک از راه حلها، (۶) توصیه یک گزینه، (۷) ابلاغ گزینه منتخب، (۸) تامین اجرای آن (سورنسن[1] ۱۹۶۳).

عناصر این ترتیب آرمانی از تصمیم‌گیری، در حقیقت با توجه به موقعیتهای گذشته ترسیم شده، یا اینکه حداقل در تصمیم به آن ترتیب نزدیک بوده است. بحران موشکی کوبا ۱۹۶۲ که توسط دین راسک بعنوان "خطرناکترین بحرانی که دنیا تاکنون دیده است" توصیف

[1] Sorensen

گـردید – شـیوه هـای متعدد تامل و بررسی سیاست‌گذاران اصلی آمریکا را نشان می‌دهد که از یـک رونـد عقلائـی پـیروی کـردند (الیسـون ۱۹۷۱، بـرای ارزیابـی مجـدد نحـوه آن توسـط شـرکت‌کنندگان ایالات متحده و شوروی، نگاه کنید به بلایت، نای، و ولش ۱۹۸۷،بلایت و ولش ۱۹۸۹). زمانـی کـه واشـنگتن حضـور موشـکهای شـوروی را در کوبا کشف کرد. رئیس جمهور کـندی گـروه تصمیم‌گیری بحران را تشکیل و مأمور ساخت تا "همه کارهایشان را کنار بگذارند تـا یـک بررسی فوری و متمرکز نسبت به خطرات و تمامی مسیرهای ممکن اقدام بعمل آورند." شش گزینه نهایتاً مشخص گردید: هیچ کار نکنیم، فشار دیپلماتیک وارد سازیم، بطور پنهانی به رهبر کوبا فیدل کاسترو نزدیک شویم، حمله به کوبا، انجام حملات هوائی دقیق علیه موشکها، و محاصره کوبا. به اهداف باید اولویت داده می‌شد قبل از اینکه گزینشی از میان این شش تا انجام گـیرد. آیـا برداشتن موشکهای شوروی، تلافی کردن علیه کاسترو، یا حفظ موازنه قوا هدف بود؟ یـا آیـا موشـکها اصلاً تهدیـدی نسبت به منافع حیاتی ایالات متحده بود؟ "هیچ کاری نکردن" نمـی‌توانسـت بعـنوان یک گزینه حذف شود مگر اینکه موشکها تهدیدی جدی نسبت به امنیت باشند.

تصـمیم دولت بوش به اعزام قوای زمینی به سومالی در اواخر ۱۹۹۲ – توصیف شده در چکـیده ۱-۱۳ – همچنین نشانگر عقلانیت تقریبی بود که غالباً روندهای تصمیم‌گیری را وصف مـی‌کـند. البـته ایـن تمامـی ماجـرای رونـد تصـمیم نیسـت، ولی ما احساس روشنی داریم که بدانوسیله اولویتها، کوششها برای مرتبط کردن وسیله با هدف، و مسیر مرجح اقدام جهت مقابله با وضعیت در سومالی دنبال شد – همه اصول محوری گزینش عقلانی.

عقلانیت و واقعیت: حدود گزینش عقلانی

علـیرغم کاربـرد ظاهـری عقلانیـت در ایـن (و سـایر) مـوارد، مدل نقش عقلائی بیشتر بصـورت اسـتانداردی آرمانـی جهـت ارزیابی رفتار بکار رفت تا توصیف واقعی از رفتار واقعی در جهـان. یـک شرکت کننده در مباحث موشکی کوبا، تئودورسورنس، اظهار داشت که چرا پیروی از رویه عقلائی دشوار است:

> هـر گامـی نمی‌تواند به ترتیب برداشته شود. حقایق ممکن است مورد تردید یا اخـتلاف باشند. سیاستهای چندی، همه خوب، ممکن است برخورد نمایند. وسایل چندی، همـه بـد، ممکـن اسـت همـه آنهائـی باشـند کـه موجودند. قضاوتهای ارزشی ممکن است مـتفاوت باشـند. هدفهـای تعییـن شده ممکن است غیر دقیق باشند. ممکن است تعبیرات مـتعددی از آنچـه درسـت است، آنچه ممکن است، و آنچه منفعت ملی است، وجود داشته باشند. (سورنسن ۱۹۶۳، ۲۰-۱۹)

علیرغم امتیازات منتسب به گزینش عقلائی، موانع در خصوص تحققش نیز قابل توجه است. برخی موانع انسانی است که ناشی از نقص و کمبودها در آگاهی، قابلیت، و نیازهای روانشناسی و خواسته های کسانی است که تصمیم‌های سیاست خارجی را تحت شرایط نامعین اتخاذ می‌کنند. موانع دیگر سازمانی می‌باشند. افراد که در یک گروه جمع می‌شوند بیشتر تصمیمات سیاسی را می‌گیرند. در نتیجه، اغلب تصمیمات مستلزم موافقت گروه است درباره منفعت ملی و خردمندانه‌ترین مسیر اقدام که باید دنبال گردد. بهرحال، رسیدن به توافق آسان نیست، چون آدمهای معقول با ارزشها و خصوصیات انسانی متفاوت بنحو قابل درکی درباره اهداف یا اولویتها و نتایج احتمالی گزینه‌های ثانوی موافقت ندارند. از اینروی موانع نسبت به اتخاذ تصمیم سیاسی درست (عقلانی) بسیار مهم است. اینک آنها را با تفصیل بیشتری بررسی می‌کنیم.

شناخت نامعلوم مشکل

تصمیم‌گیرندگان اغلب قرائن یک مشکل در شرف وقوع را نادیده می‌گیرند تا اینکه با آنها بطور مستقیم مواجهه شوند یا مشکل به مرحله بحران برسد، همانگونه که مردم بندرت حوادث غیر محتمل را پیش‌بینی می نمایند (بوفی[1] ۱۹۸۳). علت اینست که مردم از لحاظ روانشناسی متمایل به انکار وجود مشکلات دردسر آفرین هستند (حتی موقعیکه آنها ممکن است تا حدودی مسئول آن باشند)، و اغلب از مواجه شدن با اطلاعاتی که خبر از ضرورت گزینش دشوار را می‌دهد، امتناع می ورزند.

چکیده ۱-۱۳

مسیر به سومالی: تصمیم دولت بوش به اعزام سربازان نیروی زمینی ایالات متحده

بحران سومالی با کنار راندن دیکتاتور دیرینه کشور، رئیس جمهور محمد زیاد باره، در ژانویه ۱۹۹۱ آغاز شد. در اوائل [۱۹۹۲]، سقوط اقتدار حکومتی همراه با خشکسالی، استمرار جنگ سنتی قبایل و افزایش آشوب و هرج و مرج منجر به قحطی گسترده ای شده بود، و سومالی را بصورت [به عبارت یکی از مقامات AID] وخیمترین تراژدی‌های انسانی در جهان... در آورد.

سیاست‌گذاری خارجی ایالات متحده طی مدت مبارزه انتخابات ریاست جمهوری به

---

[1] Boffey

حداقل فعالیت رسیده بود، ولی بعد از انتخابات، فشار در چندین جبهه برای اقدام قاطعتر در سومالی افزایش یافت [وراتر از انتقال هوایی مواد غذایی اضطراری که دولت بوش دستور داده بود]. در ۱۲ نوامبر، دستیار وزیر امور خارجه رابرت ال. گالوچی[1]، رئیس امور سیاسی – نظامی وزارت خانه، توصیه کرد که ایالات متحده رهبری یک ائتلاف را بمنظور نجات سومالی از قحطی بموجب مجوز شورای امنیت ملل متحد بعهده گیرد که اجازهٔ استفاده از "تمامی وسایل لازم"، منجمله قوای مسلح را داده بود. [قائم مقام وزیر لاورنس اس. ایگل برگر]، که با استدلال گالوچی قانع شده بود. بصورت مدافع اقدام قدرتمندانه ایالات متحده در آمد.

در ۱۶ نوامبر، نمایندگان ارشد سازمانهای امداد ایالات متحده که در سومالی کار می‌کردند با مقامات سازمان ملل‌متحد دیدار و خواستار حمایت بیشتر گردیدند. تقریباً در همان زمان هیأتی از سنا به ریاست سناتور دمکرات پل سیمون از ایلینویز و هیاتی از سوی مجلس نمایندگان تحت سرپرستی نماینده دمکرات جان لوئیس از جورجیا بعد از دیدار از سومالی خواستار امنیت بیشتر گردیدند.

نخستین جلسه از چهار جلسه کمیته سازمان شورای امنیت ملی [پانل شورای امنیت ملی پایین تر از سطح کابینه] که منجر به تصمیم بوش برای اعزام قوای زمینی شد در روز جمعه ۲۰ نوامبر در کاخ سفید برگزار شد... چنین جلساتی معمولاً محرمانه است، ولی خبر این یکی روز قبل از آن در صفحه OP – ED *نیویورک تایمز* و در ساعت اخبار تلویزیون برنامه ماک نیل – لهرر[2] انتشار یافت. هر دو گزارش بنحو طرفدارانه ای به نقل توصیه هائی برای اقدام نظامی ایالات متحده از جانب فردریک سی. کانی[3]، یک کارشناس امداد پرداختند که مشاور AID در سومالی بود همچنان که قبلاً وی در امداد نظامی ایالات متحده برای کردها در شمال عراق بوده بود. کانی استفاده از دو هزار و پانصد سرباز ایالات متحده با حمایت هوایی و دریائی جهت مفتوح کردن خطوط ارسال مواد غذائی را مورد دفاع قرار داد. در این زمان، پیشنهاد مذکور جسورانه تلقی گردید.

در نخستین روز بحث و بررسی بین سازمانی، معاون وزیر دفاع پل و وولفویتز[4] به امکان استفاده از نیروی زمینی ایالات متحده اشاره کرد، ولی ژنرال نماینده ستاد مشترک، نظامیان ارتش سخن اندکی گفت...

---

[1] Robert L. Gallucci
[2] MacNeil-Lehrer
[3] Fredrick. Cuny
[4] Paul Wolfowitz

در ۲۱ نوامبر، دومین روز بحث و بررسی، [آدمیرال دیوید جرمیاه[1]، نایب رئیس ستاد مشترک]، که روزانه با [رئیس ستاد مشترک ژنرال کولین ال. پاول] هماهنگی می‌کند، موجب شگفتی گروه گردید با گفتن اینکه "اگر فکر می‌کنید که نیروی ایالات متحده مورد نیاز می‌باشد" در سرزمین سومالی، "ما می‌توانیم آن را انجام دهیم"... اظهارات جرمیاه درباره بکار بردن قوای زمینی ایالات متحده – گزینه ای که قبلاً توسط سیاست‌گذاری غیر نظامی به عنوان چیزی در"سرزمین اسرار آمیز" مورد ملاحظه قرار گرفته بود – این گزینه را تبدیل به یک امکان درجه نخست کرد.

آنچه موجب تغییر در تفکر پنتاگون گردید موضوع حدس و گمان است... یک مقام آشنا با طرز تفکر پاول و وزیر دفاع ریچاردبی. چنی می‌گوید که آنها علاقمند بودند که "چیزی فراتر از کمک اولیه را نسبت به مشکل انجام دهند" زیرا وضعیت در سومالی بسیار دشوار است و "آنچه ما می‌توانیم انجام دهیم تأثیر عمده‌ای خواهد داشت."

مشاور امنیت ملی ریاست جمهوری برنت اسکو کرافت[2]، که چندین جلسه بحث و بررسی با بوش تشکیل داد، جزء کسانی در دولت بود که نسبت به اقدام نظامی عمدهٔ ایالات متحده موافقت داشت...

دو جلسه دیگر کمیته معاونان در کاخ سفید در ۲۳ و ۲۴ نوامبر برگزار شد. در همین حال چنی و پاول در خصوص خطرات مداخله نظامی ایالات متحده عمیقتر فکر می کردند، بخصوص بعد از توضیح و شرح مختصری توسط سرتیپ فرانک لبوتی[3]، فرمانده عملیات حمل هوایی آمریکا به سومالی. او گفت اگر ایالات متحده احتیاط نکند، سربازانش در سومالی برای ده یا پانزده سال خواهند ماند.

هنگامیکه در ۲۵ نوامبر بوش با مشاوران ارشدش در جلسه شورای امنیت ملی دیدار کرد، وی چنین آغاز به سخن کرد که "ما می‌خواهیم در خصوص سومالی کاری بکنیم." او سه گزینه در برابرش داشت، حمایت بیشتر از تلاشهای موجود ملل متحد، تلاش ائتلافی سازمان یافته توسط ایالات متحده بدون مشارکت سربازان زمینی آمریکا، یا اقدام عمده‌ای توسط ایالات متحده جهت رهبری قوای چند ملیتی که در آن سربازان زمینی آمریکا نقش رهبری را بعهده می‌گیرند.

پاول... در خصوص آنچه باید انجام گیرد موضعی نگرفت، ولی درباره استفاده از سربازان

---

[1] David Jeremiah

[2] Brent Scowcroft

[3] Frank Libutti

زمینی ابراز نگرانی کرد و پرسید که آیا شرایط در سومالی اجازه انجام مسئولیتهای نظامی را بدون دشواری به نیروی پاسدار صلح ملل متحد می‌دهد.

بعد از آنچه یکی از شرکت‌کنندگان آن را "بحث وسیع" خواند، بوش تصمیم گرفت که اگر شورای امنیت ملل متحد موافقت نماید، و سایر کشورها نیز به ا ین تلاش ملحق شوند، سربازان رزمی ایالات متحده رهبری نیروی بین المللی در سومالی را بعهده خواهند گرفت..

منبع: دون اوبردورفر، "مسیر به سومالی"، چاپ هفتگی ملی واشنگتن به پست، ۲۰-۱۴ دسامبر ن ۱۹۹۲ : ۷-۶.

اطلاعات ناکافی

هنری کیسینجر زمانی گفت "موقعیکه عرصه اقدام خیلی وسیع است، دانشی که چنین اقدامی باید بر آن مبتنی باشد... خیلی کم می‌باشد." اطلاعات مورد نیاز برای شناخت یک مشکل اغلب ناکامل، قدیمی، یا ناموجود است، و متغیرهای مهم مانند قصد سایرین اغلب آشکار نیست که بتواند مورد ملاحظه دقیق قرار گیرد. علاوه بر آن، "انبوهی اطلاعات" – در دسترسی بودن اطلاعات زیاد – ممکن است عقلانیت را مختل سازد. اطلاعات متضاد و متفاوت تشخیص مهم را از چیزهای نامربوط دشوار می‌سازد.

اطلاعات نادرست

اطلاعاتی که بر پایه آن، گزینش‌های تصمیم‌گیرندگان استوار می‌شوند. مورد بازبینی، طبقه‌بندی و آرایش جدید توسط مشاوران قرار می‌گیرند. تحریف به سبب تمایل مشاوران که به مقامات مافوقشان آنچه را بگویند که آنها می‌خواهند بشنوند نیز با آن ترکیب می‌گردد بجای اینکه حقایق دشوار و تلخ را به آنها بدهند، و به سبب تمایل خود سیاست‌گذاران که همه‌شان نیز انسانهائی مانند ما هستند برای مردود شناختن اطلاعات نا آشنا یا مزاحم.

نقص جمع‌آوری اطلاعات

سیاست‌گذاران بندرت درصدد جمع‌آوری تمامی اطلاعات مربوط می‌باشند. در عوض، آنها تصمیمات را مبتنی بر بخشی از اطلاعات می‌سازند[—]. عقلانیت مورد مصالحه واقع می‌شود. زیرا اگر جستجوی کاملی موجب شده بود که اطلاعات اضافی گردآوری شود، قابل تصور بود که مجموعه متفاوتی از گزینه‌های سیاسی مورد ملاحظه قرار گیرد. علاوه بر آن، بجای پذیرفتن خطا، رهبران مستعد آن هستند که به تصمیمات بد بچسبند و با قوت تمام در جستجوی

اصلاحات جدیدی باشند که گزینش های اشتباه قبلی شان را توجیه کند (ویلنسکی[1] ۱۹۶۷).

منافع مبهم ملی

هنگام مواجهه با یک مشکل سیاسی کافی نیست که اصرار بر تأمین منفعت ملی ورزید. چه آن صرفاً بدیهی پنداشتن مساله است. وظیفه دشوارتر شناخت، مستلزم "اولویت‌بندی" همه هدفهای ممکن بنا به تأثیرشان در افزایش رفاه ملی است.

مشخص کردن منطقی آنچه بهترین است دشوار می‌باشد زیرا هر هدفی همراه با هزینه هائی و بهمان نسبت عواقب احتمالی دراز مدت پیش‌بینی نشده می‌باشد. بنابراین انتخاب هدف "منطقی" بکرات بمعنی انتخاب کردن بد از میان بدتر است. بطور مثال، اگر اهداف یک رهبر شامل (۱) توسعه اقتصادی دمکراسیهای نوپای اروپای شرقی و اتحاد شوروی سابق و (۲) تقلیل کسر بودجه فدرال باشد، یک منقعت ملی فقط ممکن است به زیان دیگری حاصل آید. یا در نظر بگیرید اهداف (۱) ترویج دمکراسی در سایر کشورها و (۲) حمایت از اصل حق تعیین سرنوشت ملی. مورد نخستین باعث از میان رفتن دومی می‌گردد با منطقی دانستن سرکوبی گروههای اقلیت قومی.

محدودیت ناشی از تنگی وقت

چون سیاست‌گذاران همیشه با دستور کار انباشته و ضرب الاجلهای کوتاه سر و کار دارند، زمان کمی جهت تعیین و تشخیص دقیق راههای ممکن اقدام و ارزیابی با فراغت بال از عواقب آنها در اختیار دارند. "رهبران جهت ابراز واکنش فرصت کمی دارند. آنها در نبردی بی پایان گرفتار هستند که در آن امر فوری همیشه اهمیت یافته و برنده است. زندگی عمومی هر شخصیت سیاسی تلاشی مداوم است تا عنصر انتخاب را از فشار مقتضیات نجات بخشد" (کیسینجر ۱۹۷۹).

گزینه‌هائی که شناسائی نمی‌شوند نمی‌تواند مورد ملاحظه قرار گیرد، زیرا، همانطور که توماس شلینگ[2] می‌پرسد، "چگونه می توان فهرستی از اموری را فراهم ساخت که شما هرگز راجع به آن فکر نکرده‌اید؟" (نقل شده در بلومفیلد[3] ۱۹۷۴). در حقیقت، بجای شناسائی کردن گزینه توسط خودِ رؤسای جمهور، معمولاً فهرستی خلاصه شده از گزینه‌های "عملی" توسط مشاورانشان و سازمانهای بوروکراتیک به آنان ارائه می‌گردد. به خصوص در زمان بحران، فشار

---

[1] Wilensky
[2] Thomas Schelling
[3] Bloomfield

برای کوتاه کردن جستجو جهت گزینه‌ها شدید است، که دامنه شقوق دیگر را نسبت به شق اولیه ای که به ذهن آمد محدود می‌سازد (معمولاً شقوق اولیه از موقعیتهای مشابه قبلی برگرفته می‌شوند).

ارضاء SATISFICING

تصمیم‌گیری عقلائی بیشتربه خاطر شیوه ای که حقیقتاً گزینه‌های سیاست خارجی را تعیین می‌کند در معرض خطر می‌باشد. سیاست‌گذاران گزینه یا مجموعه‌ای از گزینه‌ها را که حداکثر امکان نیل و تحقق اهداف مورد نظر را دارد انتخاب نمی‌کنند (لیندبلوم ۱۹۵۹؛ مارچ وسیمون[1] ۱۹۵۸). بلکه در عوض، آنها نوعاً، بمحض انکه شق دیگری خود را نمایان سازد که ظاهراً برتر از شقوقی است که قبلاً مورد ملاحظه قرار داشت به ارزیابی شان خاتمه می دهند. هربرت سیمون (۱۹۵۷) این رفتار "ارضاء کننده" را توصیف می‌کند: بجای کوشش و جستجوی بهترین گزینه‌ها، تصمیم‌گیرندگان بطور معمولی راضی به انتخاب گزینشی هستند که حداقل استانداردهای قابل قبول را داشته باشد. بدین سبب آنها اغلب با گزینش های "غیر قابل حل" مواجه می‌شوند که رضایت در خصوص طیفی از اولویتهای متغایر را مانع می‌گردد، بجای گزینه‌های "بهترین" اغلب فقط "قابل قبول"ها در دسترس می‌باشند (نگاه کنید به لویی ۱۹۹۰، اسلویچ، فیش هوف، ولیختنشتاین[2] ۱۹۷۷). چنانچه آنها با تعهد به جستجوی حداکثر گزینه‌ها عقلائی اقدام کرده بودند، می‌توانستند با انتخاب گزینش "بهترین" نتایج مورد ترجیح را بدست آورند.

دشواریها در تشخیص درست نتایج مرتبط با گزینه‌های موجود، انتظار گزینش عقلانی را کم می‌کند (و در عوض ترضیهٔ خاطر را افزایش می‌دهد). در بهترین شرایط – حتی اگر سیاست‌گذاران بتوانند اطلاعات کامل را بدست آورند و قادر به تعیین تمامی گزینه‌های مربوط برای تحقق هدف مورد نظر باشند - "حدس و گمانها" درباره مفید بودن و موثر بودن هر یک از شقوق هنوز غالباً در تعیین گزینش دخالت دارند.

زیرا تعیین بهترین (عقلائی) گزینش مشکل است، "سر هم بندی کردن" بهتر توصیف کنندهٔ چگونگی گزینش هائی است که تصور می رود عملی و قابل قبول باشند که غالباً مورد قبول قرار می‌گیرند و این درحقیقت ممکن است منطقی باشد. "یک سیاستمدار خردمند"، چارلز لیندبلوم (۱۹۵۹) مختصراً می‌گوید، "انتظار دارد که سیاستهایش فقط بخشی از آنچه را

---

[1] Lindblomm, March, Simon

[2] Levi, Slovic, Fishhoff, Lichtenstein

آرزو دارد، تأمین کند و در همان حال می داند که عواقب غیر قابل پیش‌بینی‌ای بوجود خواهد آمد که او ترجیح می داد از آن اجتناب ورزد. اگر او مسیر پیروی از تغییرات جزئی را دنبال می نمود، از اشتباهات جدی دیرپای اجتناب می ورزید. "برخی از رهبران گذشته مشهور بوده‌اند به اینکه مدافع این شیوه کمتر جامعِ آزمایش و خطا، برای اتخاذ تصمیمات دشوار بوده‌اند." فرانکلین دی. روز ولت خاطر نشان ساخت که "عقل سلیم حکم می‌کند که شیوه‌ای را انتخاب کرد و آن را آزمود، اگر به شکست انجامید با صراحت آن را پذیرفت و راه دیگری را آزمود."

فشار های روانی

سیاست خارجی توسط دولتها تعیین می‌شود اما انسانها به نیابت از دولتها اقدام می‌کنند. لذا روندهای تصمیم‌گیری را نمی‌توان از دینامیک روانی مجزا ساخت (سیمون ۱۹۸۵)، و بنابراین تصمیمات ممکن است کمتر ریشه در منطق داشته باشند تا در نیازها و انگیزه های ضمیر ناخودآگاه سیاست‌گذاران (نگاه کنید به فصل ۱۴). نیاز به دوست داشته شدن، آرزوی محبوب بودن، وسوسه قاطع بنظر رسیدن، حتی قهرمان بودن، ممکن است در قضاوت عقلانی دخالت نماید و نهایتاً رفاه کشور را قربانی کند. تصمیم‌گیرندگان نیز تمایل به اعتقاد بیش از حد درباره قضاوتها و مهارتهای تحلیلی شان و نسبت به توانائیها و خردشان دارند تا "تصور کنترل" شان بر امور را حفظ نمایند. (لانگر ۱۹۷۵).

اشتیاق و نیازهای عاطفی شخصی نیز ممکن است تصمیم‌گیرندگان را درباره مقاصد خودشان و اهداف کشور مشتبه سازد. اگر آنها خودشان را تفکیک ناپذیر از رفاه ملت ببینند، احتمالاً آنچه را برای خودشان خوب است معادل با آنچه برای کشور خوب است می‌دانند - موقعیکه این امر روی دهد، اقدامات سیاسی ممکن است جهت حفظ و تقویت قدرت و محبوبیت رهبر، و یحتمل بزیان منافع کشور اتخاذ شود.

مشتبه شدن نیازهای ملی و شخصی برخی اوقات نشان می‌دهد که چگونه بسیاری از گزینش های سیاست خارجی بطور انکار ناپذیری غیر منطقی بوده‌اند. نمونه کلاسیک، آدولف هیتلر است، که عزمش جهت فتح نظامی تمامی قاره اروپا برای آلمان فاجعه‌آمیز شد. مثال اخیرتر قصد صدام حسین است به جنگیدن با ایالات متحده و ائتلاف متحدانش که از لحاظ تکنولوژیک (اگر نگوئیم از لحاظ تعداد) تفوق داشتند، شکست مسلم را پذیرا شد بجای عقب نشینی از کویت. در هر دو مورد می‌توانیم اختلاف مشهود بین آنچه برای کشور خوب است (یا ممکن باشد) را با آنچه (ممکن است) خوب باشد برای رهبران کشور توضیح دهیم با تمیز بین

عقلانیت آئین کاری و عقلانیت سودمندی[1] (زاگاره[2] ۱۹۹۰).

عقلانیت آئین‌کاری آنچیزی است که ما در این مبحث توصیف کردیم. این نوع عقلانیت است که مربوط می‌شود به دینامیک های تصمیم‌گیری گروههای کوچک و سازمانهای بزرگ بوروکراتیک.

این تعریف عقلانیت تاکیدش بر تئوری واقعگرائی سیاسی است، که همه کشور ها را به نحوی یکسان می‌بیند که اساساً به شیوه‌های مشابهی اقدام می‌کنند. همانند مدل بازیگر عقلائی که توضیح دادیم.

واقعگرائی، نیز، همه دولت – ملتها را بصورت بازیگرانی واحد، منفرد می بیند که تصمیمات (عقلانی) شان نتیجه در گزینشهایی دارد که آنها در جستجوی به حداکثر رساندن سود جهت منافع ملی و به حداقل رساندن هزینه اش می‌باشند.

عقلانیت سودمندی، دید محدودتری از عقلانیت است. بطور ساده ای می گوید که افراد ترجیحاتی دارند، و موقعی که مواجه با دو گزینه (یا بیشتر) می‌شوند، آنی را برمی‌گزینند که نتایج مورد ترجیح شان را حاصل می‌دهد – و این رفتار عقلائی است. اگر چه ما ممکن است برخی ترجیحات افراد را قبول نداشته باشیم، نمی‌توانیم آنها را بعنوان "دیوانه" رد کنیم یا گزینش‌هایشان را "غیر عقلانی" بدانیم چون منجر به عواقب زیانباری برای کشور به عنوان یک کل و برای خود افراد می‌شوند.

بررسی ما از اینکه چگونه سیاست‌گذاران حقیقتاً اتخاذ تصمیم می نمایند مؤید این نتیجه‌گیری است. الزامات آرمانی برای حل عقلائی مشکل بندرت در زندگی واقعی تأمین می‌گردد (نگاه کنید به چکیده ۲-۱۳). ادراکات از پیش فرض شده بجای حقایق قرار می‌گیرند. تصمیمات برای ارضای نیازهای خودی و نه دراز مدت اتخاذ می‌شوند. تصمیم‌گیرندگان از انجام وظیفه تنظیم یک استراتژی منسجم اجتناب می ورزند. آنها طبیعتاً بی میل به اتخاذ تصمیم هستند و تمایلی قوی آنان را وادار می‌سازد که مسئولیت را بعهده دیگری بگذارند. آنها معمولاً معدودی از شقوق را می‌سنجند و فقط بر روی تعداد اندکی از عواقب توجه و اندیشه می‌کنند. تصمیم‌گیرندگان بندرت به دانش کامل دست می‌یابند، حتی با آنکه حجم اطلاعات موجود ممکن است باور نکردنی باشد. در عوض آنها فقط اطلاعاتی را که خودشان مرتبط‌ترین با تصمیم می دانند مورد توجه و نظر قرار می دهند. آنها اغلب نخست تصمیم می‌گیرند و فقط بعد از آن است که در جستجوی دلایل (اطلاعات) تأییدکننده آن برمی‌آیند. نتیجه آن عقلانیت

---
[1] Proceduralrationality, Instrumental Rationality
[2] Zagare

نیسـت، با هر گامی که منطقاً گزینش حداکثر ارزش را در نظر دارد، چیزی کاملاً متفاوت انجام مـی‌گـردد. روندی اتفاقی، آزمایش و خطا، غریزی و بدون تعمق بکار می‌افتد با شتابی مبتنی بر "تمـامش کن". محاسبات بر پایه بهترین حدس شدیداً تحت تاثیر فشارهای اجتماعی می‌باشند. (آندرسـن[1] ۱۹۸۷). ایـن رونـد مطمئـناً مـبهم و سر هم بندی شده است، و میزان عقلانیت در تصـمیم‌گـیری سیاست خارجی نوعاً "رابطه اندکی دارد با جهانی که مقامات در آن وظائفشان را انجام می‌دهند" (روزنو[2] ۱۹۸۰).

چکیده ۲-۱۳

تصمیم‌گیری سیاست خارجی در تئوری و عمل

روند آرمانی	عملکرد حقیقی
اطلاعات درست، جامع	اطلاعات تحریف شده، ناکامل
تعریف روشن از اهداف ملی	اهـداف ملـی توسـط انگیزه های شخصی و منافع سازمانی انحراف جهت می‌دهد
تحلیل کامل همه گزینه‌ها،	ملاحظه تعداد محدود گزینه‌ها بدون تحلیل جامع و دقیق
انـتخاب بهتریـن شـیوه اقـدام کـه بهترن امکان بدست دادن نتایج مورد نظر را داشته باشد	انتخاب شیوه اقدام در اثر مصالحه و چانه زنیها و سیاسی
بـیان موثـر تصـمیم و اسـاس منطقی اش جهت بسیج حمایت داخلی	بـیانات مفشـوش و متضـاد راجـع بـه تصـمیم که در وجه نخست جهت رسانه ها میباشد
ارزیابی فوری از نتایج و درپی آن اصلاح خطاها	ارزیابـی سطحی سیاسی،مسئولیت نامعین،پیگیری ضعیف، و اصلاح با تاخیر

تـبعات چنیـن نـتیجه‌گـیری‌ای چیسـت؟ اگـر رفتار یک کشور حاصل گزینش مقامات رسمی، که دارای مهارتهای استثنائی و قدرت های شناخت، جمع‌آوری خستگی ناپذیرِ اطلاعات درسـت و نـتیجه گـیری منطقــی از آن، جهت به حدااکثر رسانیدن متافع ملی کشور نباشد، آیا مـدل نقـش عقلائی نسبت به "جهان واقعی" نامربوط می‌باشد؟ و آیا ما باید در جستجوی درک چگونگی تعیین سیاست خارجی آمریکا، آن مدل را بدون تردید مردود بشماریم؟

از برخی جهات مدل گزینش عقلائی چیزی بیشتر از یک کاریکاتور نیست، یک مترسـک کـه بسهولت با حتی معرفتی سطحی درباره چگونگی تعیین گزینش توسط مردم و سازمانها در امـور روزانـه، آنگونـه کـه انجـام مـی‌گیرد، نابود می‌شود. معذلک هنوز، حتی اگر ما عقلانیت را

[1] Anderson
[2] Rosenau

بیشتر آرمانی بدانیم تا واقعی، مدل نقش عقلائی در فهم اینکه چگونه تصمیم گرفته می‌شود مفید است، بیشتر از همه بخاطر اینکه سیاست‌گذاران در طلب داشتن رفتار تصمیم‌گیری عقلائی هستند، و در برخی موارد ممکن است حتی به آن نزدیک شوند.

> مقامات درکی، خواه آگاهانه یا ناخودآگاهانه، از اولویت ارزشها دادند ؛ آنها صاحب بینشی می‌باشند، خواه ظریف یا خام، از وسایل موجود و تاثیرات بالقوه شان، آنها به تلاشی دست می زنند، خواه گسترده یا کوتاه، تا وسایل را به مقاصد مرتبط نمایند، و... بنابراین، تا حدودی آنها از میان شقوق ممکن، خواه روشن یا مغشوش، یکی را انتخاب می نمایند، بعنوان مسیر اقدام که به احتمال زیاد از عهده وضعیت کنونی بر خواهد آمد. (روزنو ۱۹۸۰، ۳۰۵ – ۳۰۴)

ربط عملی مدل عقلائی در تئوری اداری اعتبار خاصی می‌یابد، که در پی توضیح اینست که چگونه سازمانهای بوروکراتیک باید جهت تامین بهترین منافع کشور و شهروندان تشکیل شوند. این تئوری بنحو بارزی در هر سازمان مدرن، عمومی یا خصوصی، قابل اطلاق است، و در هیچ جایی ضرورت آن به اندازه‌ای که در سیاست‌گذاری خارجی آمریکا، محسوس نمی‌باشد که، با در نظر داشتن منافع باور نکردنی جهانی و متغیر آمریکا، بوروکراسی در حدی بزرگ لازم است. جهت اداره روابط خارجی بدون حمایت سازمانهای بزرگ نه دقت کافی و نه منابع، موجود خواهد بود که تصمیم‌گیری ملی را به طریقی آسان سازد که در غیر اینصورت میسر نبود. (گودسل[1] ۱۹۸۵). قبل از اینکه مدل نقش عقلائی را کاملاً مردود بشماریم، ماباید نخست یک فرضیه فرعی را در نظر بگیریم: اینکه دستگاه سیاست‌گذاری خارجی آمریکا انتظار تصمیم‌گیری عقلائی را تقویت می‌کند، اگر چه ایده آل همیشه تحقق نخواهد پذیرفت.

تئوری اداری و عقلانیت سیاست خارجی

این فکر که بوروکراسی مدرن — به سبب نقش‌هائی که خلق می‌کند – امید تصمیم‌گیری عقلائی را تقویت می‌نماید ناشی از تئوریهای اصلی محقق المانی ماکس وبر (۱۹۲۰ – ۱۸۶۴) می‌گردد. وبر استدلال می‌کرد. بوروکراسی های بزرگ کمک به اداره کار آمد و عقلانیت امور می‌نماید، بر این اساس که آنها چگونه سازمان می‌یابند و فعالیت می‌نمایند:

- بوروکراسیها که بموجب اصل تقسیم کار ساخته شده، هر شخص را در دستگاه حکومت بصورت یک متخصص حتی یک کارشناس، در شغلش در می‌آورند، تقسیمات کاری میان آژانسها و همچنین میان خود آژانسها (مانند: مثلاً تفکیک مسئولیتهای دیپلماتیک و دفاعی میان وزارتهای امور خارجه و دفاع) وظائف متفاوتی را

---

[1] Goodsell

به افراد متفاوتی واگذار می‌کند که دارای تخصص های متفاوت می‌باشند.

• تقسیم اقتدار میان سازمانهای رقیب این امکان را تقوت می‌کند که همه گزینه‌های سیاسی قبل از اتخاذ تصمیم مورد بررسی واقع گردد. "مدافعه چندگانه" (جورج ۱۹۷۲) از چانه زنیهای بین سازمانی ناشی می‌گردد، زیرا این روند مستلزم دفاع کردن از موضعهاست و مذاکرات مانع از اتخاذ یک حانبه تصمیم سیاسی حساسی می‌شود.

• اقتدار بنحو سلسله مراتبی تقسیم می‌شود، و سلسله روشنی از فرماندهی، مشخص می‌کند که چه کسی مسئول چیست و در مقابل چه کسی. این تقسیم، انجام امور را راحتتر می‌کند موقعی که هر کسی به وضوح می داند که چه کسی تابع چه کسی است، چه کسی بر چه چیزی قدرت دارد، و چه وظیفه ای را هر مهر ه در دستگاه باید انجام دهد. وقت ارزشمند را نباید اختصاص به این داد که تصمیم گرفت که چه کسی اختیار تصمیم را دارد.

• قواعد تعیین می‌کند که چگونه هر وظیفه یا کار عمده باید انجام گیرد و استاندارد رویهٔ انجام هر عمل را برای هر کاری مشخص می‌کند. از این روی، بجای بحث کردن درباره شیوه بهتر انجام و حل مشکل، بوروکرات حرفه ای می‌تواند متمرکز شود بر اینکه در خصوص آن شیوه مهارت و استادی پیدا کند.

• بوروکراسی متکی است بر سیستم سابقه‌ها، اسناد مکتوب بطور سیستماتیک جمع‌آوری و بایگانی می‌گردد بمنظور تسهیل مراجعه به اطلاعات، بانک اطلاعاتی از تصمیمات گذشته تشکیل و اطلاعات موجود برای تصمیم‌گیریهای آینده را افزایش می‌دهد.

• در اصل، بوروکراسی ها "بهترین و باهوش‌ترین" کارکنان را بر اساس دستاوردها و طرز فکرشان استخدام می‌کنند نه بر اساس معیارهای نسبی مانند قومیت، جنس، ثروت، یا سابقه خانوادگی.

• بطور مشابهی، کارکنان بر اساس دستاوردهایشان پاداش گرفته و ارتقاء میبابند، از اینروی مسئولیت تصمیم‌گیری در دست آنهائی قرار می‌گیرد که با کفایت ترین بنظر می رسند. "شایستگی" تغیین می‌کند که چه کسی "ترفیع می‌یابد" و چه کسی "کنار گذاشته می‌شود" تا اینکه معیاری مانند ارشدیت، ویژگیهای شخصی، خود شیرینی، یا خوشخدمتی به ما فوق معمول باشد.

• هنجارهای اداری به برخی از متخصصان اجازه اغتنام دخالت داشتن در

"برنامه‌ریزی پیشرو" را می‌دهد. نه مانند رئیس جمهور، که تقشش مستلزم آن است که توجهش معطوف به بحرانِ همان لحظه بشود. بوروکراسیها می‌توانند نیازهای دراز مدت را مورد ملاحظه قرار دهند.

این تصویر از روند خط مشی بوروکراتیک، اساسی تئوریک را برای این دیدگاه خلاصه می‌کند که بوروکراسیها به رویه‌های تصمیم‌گیری عقلائی موصوف در فوق کمک می‌کنند. قبل از اینکه این به نتیجه برسیم که تصمیم‌گیری بوروکراتیک اکسیری مدرن است، بهرحال، باید تاکید نمود که این فرضیه به ما می‌گوید که تصمیم‌گیری بوروکراتیک چگونه باید باشد ولی نه اینکه چگونه واقعاً هست. عملکرد بوروکراتیک و حاصل سیاست خارجی‌ای که تولید می‌نماید، نشان می‌دهد که بوروکراسیها هم سبب ایجاد مشکل هستند و هم موجب حل آن.

شِکوه از سیاست‌گذاری خارجی بوروکراتیک

بوروکراسیها، حداقل در اصول، بدین منظور وجود دارند تا به رئیس جمهور در انجام سیاستها و ریاست جمهوریش کمک کنند. در عمل، رئیس جمهور متکی به آنهائی در حکومت امور خارجی است که بگذارند کارها انجام گردد. از اینروی، هنری کیسینجر اندرز داد، "برای درک اینکه حکومت احتمالاً چه خواهد کرد، شخص باید درک بوروکراتیک از مشکل را بفهمد."

عواقب اتکای ریاست جمهوری به بوروکراسی‌ها کدامست؟ آیا اقتدار رئیس جمهور بر سیاست خارجی را محدود می‌سازد؟ آیا بوروکراسی‌ها "خدمتگزاران حاکم" در کنترل سیاست می‌باشند. بخاطر قدرتشان در ممانعت از انجام آن؟ در واقع، آیا بوروکراسی حکومت می‌کند در حالیکه رئیس جمهور صرفاً زمامدار است؟

این پرسشهای صعب و پر زحمت ریشه در گلایه‌های مکرر رؤسای جمهور گذشته دارد که آنها قادر به ترغیب، حتی اجبار، بوروکراسی خودشان برای حمایت از تصمیمات سیاسی شان نبوده‌اند. زیر دستان اغلب چنین بنظر رسیده است که غیر زیر دست بوده‌اند، بجای کمک به انجام شدن کار، آنها دستورات ریاست جمهوری را نفی کرده اند. رونالد ریگان یکبار گفت، "می‌دانید که یکی از دشوارترین چیزها در حکومتی با این بزرگی این است که بدانید در آن پائین، در آن طبقه زیرین، آن ساختار دائمی وجود دارد که نسبت به هر چیزی که دارید انجام می‌دهید مقاومت بخرج می‌دهد." در واقع، دانشمند سیاسی و مشاور سابق ریاست جمهوری، ریچارد ای. نیوستاد خاطر نشان ساخت که، "تا درجه‌ای، نیازهای بوروکراتها و رئیس جمهور غیر قابل تطبیق است. نیازهای بهتر تأمین می‌شود، بدترها کنار گذاشته می‌شود."

اگر چه نوعی مبالغه است که سخن از "اسارت بوروکراتیک" رؤسای جمهور بمیان آورد،

آنها تا حد زیادی برای اطلاعات، تشخیص مشکل، جانبداری از راه حلها، و مهمتر از همه برای اجرای دستورات خود متکی به بوروکراسی هستند. متقابلاً، آزادی عمل رؤسای جمهور آشکارا توسط حکومتی محدود می‌شود که انتخاب شده تا آن را اداره کنند.

همان عظمت بوروکراسی فدرال خودش یک محدود کننده است. نیروی کار کشوری (غیر نظامی) فدرال (باستثنای کارکنان پست) در سال ۱۹۹۳ جمعاً ۲/۲ میلیون نفر بود. تقریباً بیش از دو میلیون نفر در شغل موظف سرویسهای مسلح ارتش بودند. این کارمندان در حدود دو هزار سازمان حکومتی مجزا اما متداخل جای گرفته اند. رؤسای جمهور می‌آیند و می‌روند، ولی این میلیونها بوروکرات در جای خود باقی میمانند. فقط قریب سه هزار و سیصد مقام جزو "سیاست‌گذاران" می‌باشند، - افرادی که توسط رئیس جمهور منصوب یا بر کنار می‌شوند. بقیه خدمتگذاران دولتی کاریری می‌باشند، که استقلال و امنیت شغلی شان تحت حمایت سیستم دقیق قوانین و مقررات موجود قرار دارد. در نتیجه، تصمیمات سیاست خارجی ضرورتاً توسط افراد زیادی در درون ساختار عظیم ولی منقسم حکومتی اتخاذ می‌گردد، که اغلب خارج از کنترل مستقیم و فوری مقامات رسمی منتخب می‌باشند. همانطور که وودرو ویلسون آن را طی توصیفی جاودانی بیان داشت، "هیچ کسی مسئول سیاست حکومت نمی‌باشد... چند نفری آن را تدبیر می‌کنند؛ چند نفری آن را تغییر داده و اصلاح می‌کنند ؛ چند مقام و اداره آن را به اجرا می‌گذارند."

رفتار بوروکراتیک – مشخصه‌های بین سازمانی

چگونه سازمانهای بوروکراتیک بزرگ به یکدیگر مرتبطند؟ چگونه افراد در درون جایگاههای سازمانی پیچیده رفتار می‌کنند؟ آیا تئوری اداری در عمل حائز اعتبار است؟ یا آیا همانند مدل گزینش عقلائی، بیشتر یک آرمان است تا توصیفی درست از واقعیت؟[چهار]

جهت درک رفتار بوروکراتیک و تاثیرش بر سیاست خارجی، حداقل هشت خصیصه تصمیم‌گیری اداری حائز اهمیت است. این خصوصیات که در بخشهای بعدی تعریف گردیده، *مدل سیاست بوروکراتیک* از تصمیم‌گیری سیاست خارجی را مختصراً شرح می‌دهد[پنج]. بطور تقریب می‌توان، آنها را به خصایصی تقسیم کرد که از یک سو بیانگر چگونگی ارتباط سازمانهای بوروکراتیک با یکدیگر می‌باشند، و از سوی دیگر چگونگی نقش افراد درون سازمانها را تعیین می‌کنند.

ناحیه‌گرائی

بوروکراسیها فقط در فکرِ حفظ اختیارات و صلاحیتشان می‌باشند. آنها موضوعات را

تعیین و در خصوص آن اتخاذ موضع می‌کنند تا منافع خودشان را افزایش دهند. در واقع، "چون بوروکراسی دولتی نسبت به جنبه های خاص و محدود سیاست عمومی علاقمند است، تا حدی مشابه گروه فشار خصوصی و عادی است." (فری مان[1] ۱۹۶۵). همانطور که جیمز ام. فالوس[2]، نطق نویس اصلی رئیس جمهور کارتر نوشت. "نیروی اصلیِ محرکِ اغلب بوروکراتهای سطح بالا، وزیران کابینه، و حتی برخی از مشاوران کاخ سفید، امنیت شغلی می‌باشد – شما می توانید واکنش یک بوروکرات را تقریباً نسبت به هر موضوعی پیش‌بینی کنید با توجه به نحوه‌ای که آن موضوع بر شغل یا قلمرو اختیارش تاثیر خواهد گذارد. شغل چیزی است که در درجه نخست قرار می‌گیرد."

افرادی که نقش بوروکراتیک را بعهده می‌گیرند مصون از ناحیه‌گرائی نیستند که اغلب منافع سازمانی را جلوتر از منافع ملی قرار می‌دهد. یک فهرست ساده از معیاری که بوروکراتهای کاریری توسط آن توفیقشان را قضاوت می‌کنند باید شامل حقوقی جالب باشد و اینکه چند نفر تحت امرشان هستند، امکانات و فرصتهای قابل پیش‌بینی برای پیشرفت، و یک اتاق بزرگ و نیز یک پارکینگ. توصیف زیر از پژوهشی در خصوص سیا، توسط اخبار آمریکا و گزارشهای جهان، قابل توجه است:

> اعضای کنونی و بازنشسته سرویس مخفی می گویند که سیاه ترین رمز سیا این حقیقت است که مقدس ترین ساحت قدس سازمان بیشتر شباهت به وزارت کشاورزی دارد تا ام ۱۶ جیمز باند یا سیای جک رایان، این منتقدان اظهار می دارند که اکثر ماموران عملیات بیشتر علاقمند به تعقیب ترفیعات هستند تا کشف رمزهای سایر کشورها. ریچارد کر معاون سابق رئیس اطلاعات مرکزی می گوید... "آنچه آنها امروز انجام می دهند برای سرویسهای مخفی خوب است – نه برای کشور." (۴ ژوئیه ۱۹۹۴. ص ۴۳)

تلاشهای کاخ سفید جهت تمرکز بخشیدن به کنترل بر سیاست‌گذاری خارجی تا حدودی در واکنش نسبت به مشکلاتی است که ناحیه‌گرائی بوجود می آورد.

رقابت

وزارتخانه‌ها و سازمان‌های تشکیل‌دهنده حکومت امور خارجی بجای اینکه اداره‌کنندگان بیطرف و غیر جانبداری باشند که مطیعانه دستورات ریاست جمهوری را انجام دهند، مکرراً در رقابت با یکدیگر بر سر داشتن نفوذ می‌باشند. همانطور که یک عضو ستاد شورای امنیت ملیِ دولت کلینتون زمانی یادآور شد، سازمانها مواضعی نسبت به موضوعات

---

[1] Freeman
[2] James M. Fallows

مـی‌گیرند که موجب پیشبرد منافع‌شان باشد و چنین مانور می دهند که در برابر سایر سازمانها و مقامـات ارشد از جمله رئیس جمهور، منافع مذکور را حفظ کنند (هالپرین[1]، ۱۹۷۱). اگر چه عـامداً و از روی سـوء نیـت نیسـت، امـا بسـیاری از رؤسای سازمانها رفاه سازمانشان را با منافع کشور بهم می‌آمیزند:

> مدیران امنیت ملی علاقه‌ای شخصی در تقویت و بزرگ کردن سازمانهای بوروکراتیک خودشـان دارنـد. آنهـا مـنافع ملـی و مـنافع سازمانشان را معادل خط مشی می‌گیرند. آنها تقلا مـی‌کنـند تـا یک پایگاه هوائی متروک را حفظ کنند، سیستمهای تسلیحاتی زائد بسازند، اشاعه سـلاحها در اکناف جهان را تسهیل کنند با گواهی کردن اینکه "منافع حیاتی" کشور در معرض خطـر اسـت در حالـیکه صرفاً نگـران فقـط بودجـه خودشـان مـی‌باشد. (بارنت[2] ۱۹۷۲، ۱۲۲، همچنین نگاه کنید به بارتیز[3] ۱۹۸۵)

سران سازمانهای بوروکراتیک نسبت به منافع کشور بی توجه نیستند. در واقع در تلاش مـیان بوروکراسـیها کـه خصیصـه بحث سیاست‌گذاری می‌باشد، آنچه بهترین برای کشور است، غالـب بـر گفـتگوهای چانـه زنـی می‌باشد. چندین سال پیش از جنگ خلیج فارس، برای مثال ایـالات مـتحده فـروش کالاهـا بـا تکـنولوژی پیشـرفته را به عراق اجازه داد (که، بطور مضحکه آمـیزی، ممکـن اسـت سـبب تقویت توانائی عراق گردیده باشد تا مبادرت به جنگ علیه ایالات مـتحده بـنماید). وزارت بازرگانی، در اجرای وظیفه اش جهت ترویج تجارت بین المللی، یکی از طـرفداران پـر و پـا قـرص فـروش تکـنولوژی به عراق بود. نظر وزارت بازرگانی معمولاً در روند سیاسـی بیـن سـازمانی غلبه می یافت چون قادر به ایجاد یک "ائتلاف برنده‌ای" به سود کنترل صـادرات آزاد بـا وزارت امـور خارجـه بـود، کـه استدلالش فراتر از مسائل اقتصادی به طیفی از علائـق دیپلماتـیک مـی رفـت. وزارتخانه های بازرگانی و امور خارجه با یکدیگر مانع از مخالفت وزارت دفـاع گردیدند. از اینروی، ذات و ماموریت سازمانی جداگانه هر سازمانی سبب گردید که هـر یـک درک متفاوتی از امنیت ملی، و از اینروی دلایل متفاوتی برای حمایت از ترویج تجاری یا کنترل تجاری داشته باشد (جونز[4] ۱۹۹۴).

با وجود این، حدودی که مقامات سازمانی، سیاستهائی را پیشنهاد می نمایند که آشکارا بـه نفع سازمانهای خودشان باشد گواهی است بر نگرش ناحیه ای و علائق خودخواهانه که غالباً بـر شـیوه فکر بوروکراتیک غلبه دارد. مثال زیر را در نظر بگیرید. بعد از فروپاشی اتحاد شوروی،

---

[1] Halperin
[2] Barnet
[3] Bartiz
[4] Jones

سرویسهای مخفی سیا، از لحاظ رسمی معروف به مدیریت عملیات، فعالیتهایشان را در آنجا تعطیل کردند، با این باور که روسیه دیگر تهدیدی بشمار نمی رود. کمتر از دو سال بعد این تصمیم توسط مقام سیاسی مسئول عملیات در اتحاد شوروی سابق و اروپای شرقی برعکس گردید. چرا؟ چون "تصمیمی جهت متوقف ساختن عملیات در شوروی به قیمت از دست دادن پانصد شغل خارج در کشور تمام می‌شد [آنهائیکه شغلشان استخدام و نظارت بر کار افرادی بود که باید کار جاسوسی و تامین اطلاعات برای سازمان می‌کردند]" (اخبار آمریکا و گزارشهای جهان، ۴ ژوئیه ۱۹۹۴).

دلایل برای توضیح سیاستهای بین سازمانی رقابت آمیز متعدد است. کیسینجر (۱۹۶۹) یکی از آنها را این می‌داند: "تصمیم‌گیرنده همیشه مراقب روحیه کارکنانش می‌باشد... [او] نمی‌تواند مکرراً بدون به خطر انداختن کارائی آنان، غافل از آن گردد.... از این جهت دفاع از کارکنان یک مشغله ذهنی عمده قوه اجرائی می‌گردد." دلیل دیگر این است که بیشتر رؤسای سازمان نه فقط به سازمان خودشان وابسته هستند بلکه توسط سازمان نیز وابسته می‌شوند: "یک وزیر وزارت خانه فدرال تقریباً همیشه بصورت عامل بوروکراسی ثابت اداره اش در می آید تا اینکه عامل مستقلی باشد، عمدتاً بخاطر اینکه او باید متکی به مقامات ثابت سازمان برای تحلیل و اطلاعات کارشناسی باشد" (مک ماهون[1] ۱۹۵۱) بنابراین رئیس برجسته سازمان از یک سو بین مقامات منتخب سطح بالا و مشاورانشان و از سوی دیگر حرفه ایهای کاریری سازمان گیر می‌کند و باید بکوشد تا هر دو را راضی سازد. این فشارها سبب افزایش رقابت با سایر سازمانها جهت کسب قدرت و منافعِ نادر می‌گردد. توفیق سیاسی در چنین اوضاع و احوالی بیشتر منافع سازمانی به حساب می آید تا منافع ملی.

"نوار قرمز" چیزی است که اغلب آمریکائیان آن را با بوروکراسی همراه میدانند. جان دی. وینگل[2] (دمکرات از میشیگان)، زمانی که رئیس کمیته انرژی و بازرگانی مجلس نمایندگان بود، جلسات استماع کنگره ای پر سروصدای مطبوعاتی را برپا داشت که سوء استفاده های حکومتی را در معرض نمایش گذاشت که دامنه اش از قراردادهای فرعی پنتاگون تا خون آلوده، را شامل می گردید. وی بر اساس آن تجربه، این موضوع را مورد توجه قرار داد و اظهار داشت که قواعد و مقرات به تنهائی بی کفایتی حکومت را نشان می‌دهد: "مشکل حکومت در کمبود مقررات نیست بلکه در این حقیقت است که آن مقررات به خوبی اجرا نمی‌شود و کسانی که آنها را به اجرا در می‌آورند صلاحیت ندارند و مدیران نسبت به نفع عمومی از پائین تا بالا تا برسد به کاخ سفید بی‌تفاوت می‌باشند."

---

[1] MacMahon
[2] John D. Vingell

افزایش امپریالیستی دامنهٔ وظایف

بـا سائقه حفظ منافع و افزایش نفوذ، سازمانهای بوروکراتیک بطور تغییر ناپذیری در پی بـزرگ کـردن بودجه و کارکنانشان می‌باشند، هم به طور مطلق و هم در رابطه با سایر سازمانها. سازمانهای بوروکراتیک همچنین نوعاً در جستجوی افزایش امتیازات و اختیارات کارکردی شان می‌باشند. از این جهت وزارت دفاع (مانند دیگران) با شدت و حدت در پی کسب بخشی از سهم ۳ بیلـیون دلاری سیا از بودجه اطلاعاتی بود در زمانی که سازمان در طلب مأموریت جدیدی در بعـد از جـنگ سـرد بـا وجود نظارت و مراقبت شدید کنگره و دیگران بود. دلایل این امر بسیار روشـن اسـت. انـدازه سـازمان، علامت اهمیت است. توسعه نشانه اهمیت می‌باشد و تا حدودی، اعتـبار و نفـوذ تـنها بخاطـر رشـد و افـزایش حاصـل مـی‌شـود. سـایر چـیزها برابـر می‌باشند، بوروکراسـیهای بزرگـتر دسترسی زیادتر، اعتبار بیشتر، منابع زیادتر، دوام بیشتر— و نفوذ زیادتر دارنـد. (چنیـن سـازمانهائی معمـولاً نـیز دشمنان بیشتری دارند!) از اینروی، اغلب سازمانها در تلاش حفظ و تقویت بودجه و کارکنان خود می‌باشند.

علـت وجـودی سازمان اداری، کارائی در اجرای وظائف محموله توسط هر واحد مستقل مـی‌باشـد، یـک تقسـیم کار که بوضوح وظائف را از هم تمیز دهد به کارشناسان اجازه تخصص یافتـن را مـی‌دهـد. ایـن اسـاس منطقـی در ۱۹۴۷ سـبب ایجاد یک سازمان جداگانه اطلاعات مرکـزی (سیا) گردید که هدف مشخصش ایجاد هماهنگی در گردآوری اطلاعات خارجی بود، و در ۱۹۶۱ مـنجر به ایجاد سازمان عمران بین المللی (AID) گردید که در اداره کمک خارجی و کمک های فنی تخصص یابد.

بهر حال عمل از انطباق با تئوری قاصر بوده است. بوروکراسیهایِ امپریالیستی در پی آن مـی‌باشـند که وظائفی را که سازمانها دیگر مسئولیت آن را دارند، انجام دهند. این تمایل روشن مـی‌سازد که چرا شورای سیاست اقتصادی بین المللی ایجاد شده توسط رئیس جمهور نیکسون بصـورت هماهنگ کننده موثر سیاست‌گذاری اقتصادی در نیامد: این شوری صرفاً بصورت رقیب دیگـری در آمـد بـرای تصرف یـک تکـه از اقـدام سیاسی میان واحدهای از قبل موجودی که نیازمـند هماهنگـی بودنـد. شـورای اقتصادی ملی دولت کلینتون ممکن است کار بهتری انجام داده باشد اگر چه هیات داوری فعلاً حاضر نیست.

امپریالیسـمِ بوروکراتـیک همچنیـن نشـان می‌دهد که چرا اینهمه سازمانهای متعدد هر یـک بـه تنهائی در تلاش جمع‌آوری تقریباً همان اطلاعات خبرگیری است (مثلاً از جمله وزارت امـور خارجـه، وزارت دفـاع، سـیا). و چـرا سرویسـهای نظامـی سه گانه آن را "مطلقاً ضروری" یافـته‌انـد که هر یک قابلیت‌های خود را در حوزه‌هائی که سایر سرویسها تخصص دارند، افزایش

دهـند (همـانطور که زمانی این واقعیت مشهود بود که نیروی زمینی بیشتر هواپیمای پشتیبانی داشـت تـا نـیروی هوائی). نتیجه اینکه: بجای تقسیم بوروکراتیک کار، وظائف غالباً دوباره کاری می‌شود.

ضـروریات بوروکراتیک سرویسهای نظامی، که دربردارنده نه تنها خصوصیات امپریالیسم بلکـه همچنیـن رقابت و پایداری می‌باشند. بخوبی در تفسیری که هر یک از جنگ خلیج فارس داشـت، متجلـی گـردید چون هر یک جهت بحث آتی درباره نقش ارتش در جهان بعد از جنگ سـرد موضـع‌گـیری خود را داشت. چکیده ۳-۱۳ نگاهی گذرا دارد به اینکه چگونه جنگ "تفکر جدیـدی" را در پنتاگون و میان حامیان کنگره‌ای و گروههای ذینفعش کوتاه زمانی بعد از پایان موفقیت آمیزش باعث شد.

پایداری

بوروکراسـیها امکـان بقـا دارنـد. هـم تعداد و هم اندازه واحدهای اداری مسئول ترویج و حفـظ مـنافع سیاست خارجیِ فعال گرای آمریکا، بطور قابل توجهی افزایش یافته اند. واحدهای جدیـد بیشتری ایجاد شده یا توسعه یافته اند بجای آنکه بتدریج کم شوند یا مرحله به مرحله از مـیان بـروند. آنهـا همیـنکه مسـتقر شـدند، معمولاً ماندگار می‌شوند و رشد می‌یابند، حتی در صـورت ادبـار و فلاکـت (نگاه کنید به کوفمن ۱۹۷). برای مثال، سازمان عمران بین المللی، که غـرض اصـلی اش در ایـام جـنگ سـرد کمک به کشورهای فقیر جهت مبارزه با کمونیسم بود، امـروز در مـی‌یـابد کـه شـهرهای داخلی خود آمریکا از لحاظ وضعیت مناسبند تا در تجربه ای سـهیم گـردند کـه نخست بخاطر کار کردن در خارج تحصیل گردید که در عین حال به توجیه تداوم حیات سازمان نیز کمک می‌کند (نیویورک تایمز ۲۶ ژوئن ۱۹۹۴).

چکیده ۳-۱۳

رقابت بوروکراتیک و توسعه دامنه وظائف: رقابت نظامی بعد از پیروزی در خلیج فارس

چون وزارت دفاع تجدید ساختار قوای مسلح رابنحو قابل توجهی بعد از چند دهه آغاز می‌نماید، سرویسها به رقابت شدید جهت قاپیدن دلار برمی‌آیند. اگر چه، چنین رقابتی در اخذ بودجه چیز نوی نیست، اما جنگ خلیج فارس بهانه‌ای برای تغییر شکل دادن بحثها در خصوص مأموریت و نقش ایده‌آل ارتش گردید.

مقامات ارشد نظامی ایالات متحده، می‌گویند که طی روزهای نخست بحران خلیج

(فارس) بسیار نگران آسیب پذیری عربستان سعودی بودند... تنها نیروی زمینی آمریکا که در اواخر اوت در برابر سربازان عراقی قرار داشت یک لشکر پیاده هوابرد و واحدهای نامجهز تفنگدار دریائی برای جنگ در مقابل نیروی زرهی سنگین عراق بود، بعلاوه یک اسکادران جنگنده نیروی هوائی که نمی‌توانست سلاحهای بیشتری زیر بالش حمل کند.

این تجربه نیروی هوائی را وادار کرده است که دو اسکادران جنگنده مخصوص بوجود آورد که، برای نخستین بار، ترکیبی از هواپیماهای جنگنده، بمب افکن و تهاجمی را در بر خواهد داشت که بتواند در ایام بحران اعزام شود. تاکنون، اسکادرانهای تاکتیکی نیروی هوائی فقط یک نوع واحد هواپیما داشته‌اند.

نیروی زمینی، با هزاران تُن زره‌پوشهای سنگین و صدها هزار نفر سرباز رزمی، سخت ترین صدمه را به خاطر محدودیت ظرفیت حمل دریائی و هوائی دید. نیروی زمینی زمانی راضی بود به اینکه نیروی دریائی و نیروی هوائی نگران ظرفیت حمل باشند، حالا مقامات نیروی زمینی میگویند که آنها به سایر نیروها فشار وارد خواهند آورد تا منابع مالیشان را جهت عملیات هوابرد و دریابرد افزایش دهند.

نیروی زمینی برای مثال می‌خواهد که قادر به حمل حداقل دو لشکر بطور همزمان در ظرف سی روز از زمان فراخوانی باشد - نه فقط یک لشکر، آنطور که نیروی دریایی برنامه‌ریزی کرده بود. مقامات نیروی دریایی موافقت دارند که سهم بیشتری از نیازها و بودجه پنتاگون مصروف سرمایه‌گذاری جهت کشتی حمل و نقل گردد.

سپاه تفنگداران دریایی که بیلیونها دلار خرج عملیات آبخاکی کرد، هیچ حملهٔ آبخاکی علیه عراق بعمل نیاورد. ولی استدلال می‌کند که این نوع از قابلیت جنگ کردن نباید متروک گذارده شود زیرا ترس از حمله آبخاکی، چندین لشکر عراقی را در ایام جنگ متوجه دریا ساخت.

همه نیروها ظاهرا اشتیاق دارند از جنگ خلیج فارس به منظور خریدهای بیشتر انواع سلاحهایی که بسیار موفق بودند از نمایشگاههای فروش استفاده کنند. مثلاً نیروی هوایی و دریایی با استفاده از خاطرات حمله های دقیق توسط جنگنده بمب افکنهای اف - ۱۱۷ آ - "استیلت" اصرار می‌ورزند بر تداوم تولید بمب افکن بی - ۲ استیلت و تولید هواپیما استیلت کشتی پایه برای نیروی دریایی.

در همین زمان، سرویسها با خاطر نشان ساختن نارسائیهایی که در جنگ مشهود بود در جهت بهبود و توسعه سیستمهای جدید استدلال می‌کنند. نیروی دریائی برای مثال، که در درجه اول "بمب‌های صامت" را فرو ریخت و فقط تعداد کمی موشکهای هدایت شونده دقیق با تکنولوژی بالا را داشت، حالا باستناد به توفیق سلاحهای "هوشمندِ" نیروی هوائی درصدد کسب

حمایت برای توسعه زرادخانه خودش است...

نیروی دریائی، ناراضی از اینکه به حملات بمباران هوائی‌اش اهمیت و اعتبار اندکی داده شد، پی به علت چیزی برد که مقاماتش آن را یکی از علل می‌دانند. "ما درک نکرده‌ایم"، یکی از مقامات نیروی دریائی می‌گوید، "که چقدر ضبط های ویدئویی هواپیماهای مانکبت بودند تا آنکه پهلو به پهلو آنها را در هواپیماهای نیروی هوائی دیدیم. ما آشغال داشتیم. بچه‌های نیروی هوائی تصویرهای صاف و زیبائی داشتند" ضبط های بهتر مسلماً باید در فهرست خرید جدید نیروی دریائی باشند.

منبع: مولی مور، "نیروهای مسلح و رقابت‌های در حال ظهور" مجله هفتگی واشنگتن پست ملی، ۱۷-۲۳ ژوئن، ۱۹۹، ص، ۳۱.

رشد بوروکراتیک مستدلاً پاسخی است به چالشهای جدید و مقتضیات متغیر. مثلاً با پایان جنگ سرد، وزارت امور خارجه ۱۴ سفارت جدید در اتحاد شوروی سابق باز کرد و انتظار می رود که تعداد دیپلمات‌ها در آنجا را نیم برابر کنونی افزایش دهد. وزارت بازرگانی نیز تعداد کارکنان مأمور در منطقه جهت ترویج تجارت را چهار برابر کرد، وزارت خزانه داری تعداد تحلیل‌گران اقتصادیش را از سه به یازده افزایش داد، و AID که از لحاظ سنتی جهتش معطوف به دنیای جنوب بود، یک تیم ۲۵ نفره را تشکیل داد برای تسریع در تحویل کمک فنی و انساندوستانه به اتحاد شوروی سابق (پریست[1] ۱۹۹۲، ۳۳). بهر حال، از لحاظ تاریخی، "اصلاحات" سازمانی بمنظور کوچک کردن حکومت اغلب منجر به ایجاد سازمانهای جدید برای هماهنگی و تنظیم فعالیتهای واحدهای موجود گردیده است. نتیجه افزایش و تقویت کارائی نیست، بلکه در عوض افزودن لایه های جدید به بوروکراسی در حال رشد است. همانطور که وزیر نیروی دریائی جان لهمن[2] در ۱۹۸۵ شکوه کرد، "برای من یا هر کس دیگری، غیر ممکن است که برای شما توصیف سیستمی را کنیم که با آن، و در درون آن، ما باید کار کنیم. هزاران هزار اداره و سازمان و دفتر وجود دارند که طی سالیان ایجاد شده اند تا بطور منفصل با جنبه های دفاعی سر و کار داشته باشند."

رفتار بوروکراتیک: خصایص درون سازمانی

جنبه بین سازمانی رفتار بوروکراتیک که توصیف گردید را بسادگی می‌توان چنین خلاصه کرد:

---

[1] Preist

[2] John Lehman

همه سازمانهای بوروکراتیک هدفهای خودشان را دنبال می‌کنند، قدرت خودشان را افزایش می دهند، موضعشان را در سلسله مراتب حکومتی تقویت می نمایند، و تلاش دارند که پایدار بمانند. تعقیب موفقیت‌آمیز آن مقاصد تا حدی ناشی از رویه‌های عملی استاندارد درونی و شیوه‌ای است که سازمانهای بوروکراتیک رفتار متصدیان نقش‌ها را شکل می‌دهند و به نوبه نیز آنها را تقویت می‌کنند.

سرّی و انحصاری بودن

سازمانهای بوروکراتیک سعی دارند که دخالت در عملیاتشان و تنظیم آن را به حداقل برسانند. تا حد امکان شیوه ها و عملشان را از دشمنان بالقوه – شامل رئیس جمهور – محرمانه نگاه می دارند چه ممکن است با استفاده از چنین معلوماتی، اقداماتشان را کلاً مورد حمله قرار دهند، و لذا فعالیتهائی را که می‌تواند اعتبار عمومیشان را خدشه دار سازد مخفی نگاه می دارند. "در واشنگتن چیز محرمانه‌ای نیست" رئیس جمهور کندی خاطر نشان ساخت، "به استثنای چیزهائی که من میخواهم بدانم." برعکس، محرمانه‌های بوروکراتیک در طی محاورات بطور گزینشی بمنظور تبلیغات موقعیکه انتشار آنها از لحاظ سیاسی دارای مزیت است، "فاش" می‌شود.

سازواری گرایش فکری

هر بوروکراسی نهایتاً یک "ذهنیت مستقر[1]" مورد قبول یا شیوه غالب نگریستن به واقعیت را بوجود می‌آورد، که معدودی آنرا چالش می‌کنند. روند استخدام و انتخاب خودی، افرادی را که از قبل دارای طرز تفکرات اساسی مشابه هستند بهم نزدیک می‌سازد. سرویس خارجی، برای مثال، در پی استخدام "مردان جوانی می‌باشد که تصور برآنست بیشتر شبیه کارمندان موفق سیستم باشند" (هار[2] ۱۹۶۹). متفکران آزاد یا مردانی که ممکن است "قایق را متلاطم" سازند یا "ایجاد امواج" نمایند مورد استقبال نیستند، در عوض آنهائی مورد ترجیحند که به ارزشهای غالب سازمان معتقد باشند(شش).

سازواری گرایش فکری در موقعیتهای تصمیم‌گیری گروه – کوچک تقویت می‌گردد، جائیکه فشارهای اجتماعی که هنجارهای گروه را تقویت می‌نماید بعضاً ایجاد فکر گروهی می‌کند، همبستگی و انسجام دیدگاه ممکن است منجر به گزینشهای سیاسی معیوب شود چون

---

[1] Mind set
[2] Harr

جستجوی گروه برای درک واقعگرایانه واحد، بر گزینشهای ثانوی سیاسی غلبه می‌کند (جانیس[1] ۱۹۸۲). عادت رئیس جمهور جانسون که بیل مویرس، دستیارش که در مورد جنگ ویتنام جزو "کبوتر"ها بود را، بعنوان "آقای بمباران بس" خطاب کند، نشانگر فشارهائی است که اغلب در جهت سازواری گروههای کوچک تصمیم‌گیری وارد می‌گردد.

تصمیم فاجعه آمیز دولت کندی در مورد خلیج خوکها در ۱۹۶۱ دارای عناصر متعددی از فکر گروهی بود (جانیس ۱۹۸۲). همانطور که تجدید نظر سیاسی دولت ریگان در خصوص ایران و بحران گروگانگیری در لبنان ۱۹۸۶ – ۱۹۸۵ و نهایتاً ماجرای ایران – کنترا متضمن چنان تفکر گروهی بود (تی هارت ۱۹۹۰). حتی روند تصمیمی که منجر به توفیق گردید، همانند تصمیمات دولت بوش که پیروزی در جنگ خلیج (فارس) را ببار آورد، به سببِ اعمال فشار و تلاش برای جلب توافق کلی، یعنی سازواری گرایشی بود.

برای نمونه، برخی در "حلقه درونی" تصمیم‌گیری، مانند وزیر امور خارجه جیمز بیکر و رئیس ستاد مشترک ارتش کولین پاول، بی میل بودند که نظرات غالب منتسب به بوش و مشاور امنیت ملیش، برنت اسکوکرانت را مورد چالش قرار دهند. انجام چالش "بمعنی خراب کردن جایگاه سیاسی خود فرد در کاخ سفید خواهد بود" (هایبل[2] ۱۹۹۳).

زمانیکه یک فرد وارد سازمانی بوروکراتیک می‌گردد، آشنا شدن با "مأموریت" و "ذات" سازمان (آلیسون و هالپرین ۱۹۷۲) سازواری نسبت به هنجارهای محوری سازمان را تقویت می‌کند. مستخدمین جدید فوراً در مورد نقششان و طرز فکری که مناسب با آن است آموزش داده می‌شوند. ناسازواری می‌تواند سبب از دست دادن نفوذ یا در نهایت، شغل فرد شود. از سوی دیگر، آنهایی که با طرز فکر گروه – همتایان سازوار می‌شوند – که بعنوان بازیگران تیمی فرض می‌گردند، پاداش می‌گیرند. "ترفیعات، پاداش بوروکراتهائی هستند که اسطوره‌های سازمانی را پذیرفته‌اند" این جمله بطور کنایه آمیزی توصیف کننده پدیده مذکور است.

اعتقاد مشترک درباره نقش و وظیفه سازمان در حفظ روحیه سازمانی مهم است، ولی خط فاصل بین تعهد صادقانه به منافع یک سازمان و آنچه زیانبار برای مقاصد بزرگتر است همیشه واضح نیست. ذهنیت مستقرِ نهادی مانع از خلاقیت، مخالفت، و تفکر مستقل می‌باشد که سیاست‌گذاری عقلائی را لطمه می‌زند. وزارت امور خارجه، برای مثال، در چندین تحقیق که خودش بعمل آورده به این نتیجه رسیده است که فشارهائی که موجب ایجاد یگانگی فکر و انجماد خلاقیت می‌شوند از مشکلات همیشگی بوده‌اند.

---

[1] Janis

[2] Hybel

احترام به سنت

چون تصمیم‌گیری در سازمانهای پیچیده بر طبق *قواعد* انجام می‌گیرد، بوروکراتها مستعد تن در دادن به سنت و رویه‌های اقدام استاندارد هستند تا اینکه طریق جدیدی را جهت حل مشکلات جدید ابداع کنند. چارلز فرانکل (۱۹۶۹) می گوید، "فردی به مأموریتی می‌آید و بوی گفته می‌شود که خط مشی کدامست. او باید طریقی را جهت طی مسیر از میان طوفانها بیاید، در برابر فشارهای مردم و حوادث مقاومت کند، و این خط مشی را به جانشینش در همان شرایطی تحویل دهد که هنگامیکه وی آن را از سلفش دریافت نمود." یک عضو سابق ستاد شورای امنیت ملی این احترام به رسوم و سابقه را چنین بیان می‌دارد. "ذهنیت موزه داری" (تامسون[1] ۱۹۹۴).

اتکاء بر قیاسات تاریخی

هنگامیکه لحظه تصمیم فرا می رسد، سیاست‌گذاران در معرض این وسواس هستند که به نحوی توهم‌آمیز در تاریخ بدنبالِ قیاسهای معادلی باشند که نشان دهنده گزینش‌ها جهت حل و فصل مشکل موجود باشد. این تمایل – که اغلب موجب درک نادرست از درسهای تاریخ می‌گردد (نیوستاد و می[2] ۱۹۸۶) –به فهم استمرار در سیاست خارجی آمریکا کمک می‌کند، مثلاً قیاس "مونیخ"، توسط نسلی از سیاستگذاران انجام می‌گرفت بعنوان قرینه‌ای که تحبیب متجاوزان غیر ممکن است. همانطور که در فصل ۳ یادآور شدیم، این قیاس ارجاع داشت به موافقتنامه ۱۹۳۸ فرانسه و بریتانیا که به آلمان نازی اجازه داد تا بخش بزرگی از چکسلواکی را ضمیمه خاک خود سازد، در عوض آنچه نویل چمبرلین نخست وزیر بریتانیا، آن را "صلح در عصر ما" خواند. در عوض، جنگ یک سال بعد در اروپا مشتعل شد، با این درس آشکار که یک متجاوز را نمی‌توان بجز با جنگیدن متوقف ساخت(هفت). جرج بوش با استناد به مونیخ قیاسی مستقیمی برقرار کرد هنگامیکه وی ملت را برای جنگ با صدام حسین مهیا می ساخت، که وی او را بعنوان هیتلر مدرن معرفی کرد. در واقع، آنقدر اعتقادش به این قیاس زیاد بود که قیاس مذکور بصورت "مانعی جهت انجام جستجو برای اطلاعات که می‌توانست اعتبار آن قیاس را بخطر اندازد، در آمد" (هایبل ۱۹۹۳) – اتکای زیاد به تفکر قیاسی قبل و بعد از تهاجم عراق به کویت سبب محدودیت توانائی دولت به پیروی از اصول **عقلانیت طریقی** گردید، از اینروی **عقلانیت سودمندی** تصمیمش، مورد تردید قرار گرفت، بخصوص گزینش جنگ بجای

---

[1] Curator Mentality

[2] Neustadt, May

سیاست سدبندی از طریق تداوم پایدار تحریمات. به هیچ نحو این گفته بمعنای کاستن از ارزش پیروزی دولت در بزانو در آوردن عراق نیست، ولی این موید آن است که "توفیق، عقلانیت را ثابت نمی‌کند" (هایبل ۱۹۹۳).

سایر خصایص رفتار بوروکراتیک تا آنجا که به سیاست‌گذاری خارجی مربوط می‌شود را می توان به این مبحث افزود، ولی سبب تغییر نتیجه برگرفته شده از آن نمی‌گردد: که سیستم تصمیم‌گیری عمدتاً تاثیر می‌گذارد بر رفتار آنهائیکه نقشهای سازمانی معلوم تصمیم‌گیری را اشغال می‌کنند. با این فرض، ما اینک توجه خود را به برخی از عواقب سیاسی مهم آن خصائص معطوف می‌داریم.

عواقب سیاسی تصمیم‌گیری سازمانی

چون سیاست خارجی آمریکا حاصلی است از روندهای تصمیم‌گیری سازمانی، مفید است مورد بررسی قرار دهیم که رفتار بوروکراتیک چگونه هم سیاست و هم سیاست‌گذاری را شکل می‌دهد. برخی از عکس العملهای نمایان روندهای بوروکراتیک بشرح زیر است:

مقاومت بوروکراتیک در قبال تغییر

در قلمرو وسیع اهداف و مفاهیم سیاست خارجی، رئیس جمهور و بوروکراسیهای قوه مجریه ممکن است دشمنان طبیعی باشند. چون بسیاری از مقامات سیاسی طبقه بالا شغل و موقعیت خودشان طی سالیان حفظ کرده‌اند، برخی اوقات حتی طی دهه‌ها، پندارهای دیرینه‌شان درباره سیاست خارجی آمریکا ممکن است آنقدر عمیق ریشه داشته باشد همانند بوروکراسیهائی که برایشان کار می‌کنند. پندارهای بنیادی درباره انگیزه‌های شوروی طی جنگ سرد و امپریالیسم روسیه از آن زمان به بعد، درباره استمرار خردمندی جهان‌گرایی و مفید بودن زور، و درباره سایر موضوعاتی که طی پنج دهه سیاست خارجه آمریکا تعیین شده — فرزانگی متعارف بوروکراتیک بوده‌اند، که ضرورت بیشتری جهت بررسی مجدد آنها نبوده است — رؤسای جمهور به تناوب به قدرت می رسند با افکار تازه درباره ضرورتهای سیاست خارجی، مشتاق به اجرای رهیافتهای جدید، فقط برای اینکه دریابند که شیوه های قدیم تفکر ریشه های مستحکم دارند. برای نمونه، دولت کارتر دریافت که بسیاری در وزارت امور خارجه نسبت به برخی از ابتکارات اولیه سیاست خارجی اش در خصوص حقوق بشر و فروش تسلیحات پاسخ گو نیستند. "بعضی از دیپلماتهای نسل قدیمی آشکارا اعتقاد به کارآیی یا خردمندی چنین نظراتی مانند مبارزه برای حقوق بشر یا خودداری از فروش سلاح به خارج نداشتند،" یکی از اعضای وزارت امور خارجه نوشت – "آنها واقعاً انتظار داشتند که بیشتر این ابتکارات جدید

بزودی حذف شود و آنچه می‌توانستند کردند تا زمان رها ساختن اینها زودتر بیاید نه دیرتر" (کارتر ۱۹۸۱) – تجربه نشان می‌دهد که ناتوانی در تغییر سیاست خارجی می‌تواند تا حدودی منتسب به امتناع بوروکراسی نسبت به حمایت افکار تازه دولت جدید باشد.

پایان جنگ سرد اکنون ارزیابی تازه ای از شیوه های قدیمی تفکر را می طلبد، اما شرکت‌کنندگان در حکومت بوروکراتیک سیاست‌گذاری جنگ سرد احتمالاً آینده را از درون منشور گذشته می‌نگرند. "روح در پنتاگون[1]" (ایکل ۱۹۹۰) شیوه‌ای است که معاون سابق وزیر دفاع در توصیف "ذهنیت مستقر دائمی[2]" برنامه‌ریزان نظامی بکار برد چه آنان در انتظار نخستین قرائنی بودند که نشان دهد جنگ سرد واقعاً پایان یافته است. این دریافت شاید آن چیزی باشد که جورج بوش را واداشت تا در کنفرانس سران مالت ۱۹۸۹ اظهار دارد که او "بوروکراسی مان را وادار به حرکت خواهد کرد و آن را به سرعتی که من احتمالاً بتوانم هل خواهم داد" تا به موافقتنامه جدید کنترل تسلیحات با رژیم گورباچف نائل گردید.

بهر حال، حتی اگر واقعیتهای جدید نیز شناخته شود، تعیین جهت دوباره به رویه‌های عملکرد استاندارد و تخصیص دادن دوباره منابع موجود به سوی مشکلات جدید کار آسانی نیست. در هیچ جایی این موضوع به اندازه پنتاگون آشکار نیست، جائی که تصمیمات درخصوص سیستمهای تسلیحاتی و طرحهای اجرایی پیشنهادی دهه‌ها بطول می‌انجامد تا به ثمر برسد. از اینرو هنگامیکه نخستین وزیر دفاع کلینتون، لس آسپن، مبادرت به بررسی "از پائین به بالا" (جامع) ارتش ایالات متحده را کرد مواجه با یک حقیقت ساده و معذلک سرسخت شد: "ماشین نظامی نمی‌تواند تغییر کند" (سویت من[3] ۱۹۹۴). منظور آن بود که درباره مقصود و فایده سلاحهای جنگ سرد در جهان بعد از جنگ سرد، تفکر مجددی صورت گیرد تا بطور همزمان مصارف دفاعی به سطح مورد نظر کاخ سفید تقلیل یابد بدون بخطر انداختن امنیت یا توانائی کشور. چنانکه توسط آسپن پیش‌بینی شد، برای جنگ و پیروزی همزمان در دو جنگ منطقه ای – این سفارش خیلی بلند بالایی بود، چون آسپین در توانائی اداره یک سازمان پیچیده در حال تطور قاصر آمد. در کمتر از یکسال بعد از تصدی وزارت، چیزی که وی یقیناً عمری را صرف آمادگی برای آن کرده بود، استعفا داد.

---

[1] The Ghost in the Pentagon

[2] Enduring Mind - Set

[3] Swietman

رقابت بوروکراتیک و بی‌تحرکی سیاست خارجی

رقابت بوروکراتیک موجب بی‌تحرکی بوروکراسی و بهم چنین بی‌تحرکی در سیاست می‌شود، پیچیدگی دست و پا گیر دستگاه امور خارجی، با بوروکراسی‌های رقابت‌کننده و ریشه دارش، توانایی به انجام کار رهبران محدود می‌سازد و ایجاد تردید می‌کند در توانائی واشنگتن به اینکه به سرعت مبادرت به عمل نماید- حتی اکنون، حصول توافق و اتخاذ اقدام قاطع امکان‌ناپذیر است زیرا سیاست توسط متصدیانی تنظیم و اجرا می‌گردد که در ترتیب نهادی پیچیده‌ای قرار گرفته‌اند. بوروکراتهای مسئول سازمانهای مختلف معمولاً با هم مخالفت می‌نمایند: آنها سیاستهای متفاوتی را خواهانند و موقعیت ها را بنحو متفاوتی بخاطر امتیازات متفاوتشان تعریف می‌کنند. نتیجه تعیین و تنظیم سیاستی است که اغلب تبدیل به کشمکش میان سازمانهای رقیب می‌گردد، بازی سیاسی مخاطره آمیزی که در آن تفاوتها بر پایه حداقل تفاهم مشترک فیصله می‌یابد. هنری کیسینجر این روند را به چنین شیوه شرح می‌دهد:

> هر یک از گروههای مدعی در داخل بوروکراسی دارای حداکثر انگیزه است که مورد خودش را به نحوی افراطی اظهار دارد زیرا برآیند نهائی تا حدی معقول بستگی به یک روند *چانه زنی* دارد. پاداش داده شده به مدافعه، تصمیم‌گیری را برمی گرداند بسوی یک سری از *تعدیلات میان گروههای ذینفع* - روندی که بیشتر مناسب سیاست داخلی است تا خارجی. این روند از دراز مدت غافل می‌گردد زیرا آینده، حوزه انتخابیهٔ اداری ندارد و بنابراین چون در جریان رسیدگی طرف مقابل نماینده‌ای ندارد به مشکلات بطور سرسری نگریسته می‌شود تا اینکه بعضی سازمانها یا وزارتخانه ها به عنوان مسئول آنها تعیین شوند... نتیجه معمولاً بیشتر بستگی به فشارها یا نفوذ فراگیر مدافعان دارد تا اینکه به برداشت همه جانبه از مقصود. (کیسینجر ۱۹۶۹، ۲۶۸).

علاوه بر آن، گزینش‌های بنیادی یا دور از دسترس بخاطر طبیعت محافظه‌کار سیاست‌گذاری سازمانی تشویق نمی‌گردد. گرایش در میان مقامات کاریری به "همراه باش تا همراهت شوند" موجب ترغیب پذیرش سیاستهای غالب و وضع موجود می‌گردد. فزون بر آن، بوروکراسیها نوعاً برنامهٔ متکی به تصمیمات پیشین را دارند. بنابراین بیشتر بوروکراتها خودشان را مجریان وفادار، حتی مطیع و منقاد سیاستهای گذشته می دانند تا بوجود آورنده سیاستهای ابتکاری — وفاداری بیشتر نسبت به وظایف اداری، تعهد بیشتر به اجرای سیاست می‌باشد. — "کوشش و باور به آنچه فرد انجام می‌دهد... دیدن مشکلات وسیعتر در شرایط محدود ناشی از فعالیتهایِ خاصِ خود فرد، بخشی طبیعی از نقش بوروکراتیک است، اما نتیجه این است که در اطلاعات و قضاوتهائی که بوروکراتها برای استفاده در تعیین سیاستها ارائه می دهند قویاً جانبدارانه به سود تداوم است تا اینکه بجانب اصلاح سیاستهای موجود باشد، چه برسد به برگشت از آنها... از اینروی بوروکراسی بطور اجتناب‌ناپذیری شدیداً طرفدار سیاستهای مستقر

است و قویاً در برابر تغییر مقاومت می‌ورزد" (رایشاور[1] ۱۹۶۸).

خرابکاری بوروکراتیک در ابتکارات سیاست خارجی ریاست جمهوری

تصور عمومی که سیاست خارجی آمریکا اندکی بیش از آن چیزی است که رئیس جمهور می گوید می‌تواند گمراه کننده باشد. رئیس جمهور به تنهائی سیاست خارجی را تعیین نمی‌کند. سیاست نباید تنها اعلام گردد بلکه باید اجرا نیز بشود و بدان منظور رئیس قوه مجریه متکی به بوروکراسیهای مرکب شاخه اجرائی است. از اینروی با آنچه وزارتخانه ها و سازمانهای حکومتی اجرای آن را می‌پذیرند، سیاست خارجی آمریکا تبدیل می‌گردد به:: سیاست آن چیزی است که انجام می‌شود، نه صرفاً آنچه گفته می‌شود.

از آنجاکه بوروکراسیها بنا به ماهیت انحصاری، ناحیه‌گرا و در درجه نخست علاقمند به حفظ اختیار و اقتدارشان می‌باشند، ما نباید شگفت‌زده شویم که معدودی از سازمانها با شور و شوق دستورالعملهای ریاست‌جمهوری را که آنها مضر برای سازمانهایشان محسوب می دارند اجرا ننمایند. هنگامیکه بوروکراتها مورد تهدید قرار گیرند، بر آن می‌شوند که خودشان را مقدم داشته و از منافع خودشان دفاع کنند. بنابراین، غالباً دستگاه خودسر امور خارجه قادر به عدم وفاداری نسبت به رئیس جمهوری است که به ظاهر در خدمت اوست و چون تغییر، یا دورنمای تغییر، اغلب تهدیدآمیز می‌باشد (زیرا تغییر سیاسی تقریباً بطور ثابتی متضمن برخی از تقسیم نفوذهای مجدد در سلسله مراتب حکومت است)، سازمانهای بوروکراتیک به کرات در برابر پیشنهادهای سیاسی سطح بالای قوه مجریه مقاومت می‌نمایند.

تقریباً هر رئیس جمهوری در زمانی شکایت کرده است که بوروکراسی فدرال که ظاهراً در خدمت وی باید باشد با امتناع از انجام سریع دستورات، سیاستش را فلج کرده است شاهد این امر پیش‌بینی رئیس جمهور ترومن است پیش از ورود ژنرال آمریکا به کاخ سفید: او اینجا خواهد نشست و او خواهد گفت، اینکار را بکن و آن کار را نکن !، و هیچ چیزی *انجام نخواهد گرفت*.

آیک بیچاره – اینجا حتی ذره‌ای شبیه ارتش نیست. او اینجا را خیلی دلسردکننده خواهد یافت. یا در ملاحظات رئیس جمهور کندی بازتاب داشت که دادن دستور به وزارت امور خارجه، مانند انداختن آن در سبد کاغذهای باطله است. همانگونه که دیک چنی، وزیر دفاع بوش، هنگامی که رئیس کارکنان رئیس‌جمهور فورد بود خاطر نشان ساخت، "قبل از اینکه شما وارد کاخ سفید شوید یا وقتی که شما صرفاً آن را از خارج مشاهده می کنید این احساس وجود

---

[1] Reischauer

دارد که بگویید، به‌به، آن مقام پر اقتداری است که شخص دارد، حقیقت امر این است که زمانی که شما اینجا هستید و در تلاش که کارها انجام گیرد، به مراتب بیشتر آگاه از محدودیتها می شوید بجای اینکه شما صاحب قدرت باشید. شما بیشتر وقتتان را صرف تلاش برای غلبه بر موانع می‌کنید تا آنچه رئیس جمهور می‌خواهد انجام گیرد.»

اغلب اوقات، بی‌عملی بوروکراتیک و عدم پاسخگوئی، بصورت رخوت خود را ظاهر می‌سازد. دستگاه حکومت به کندی حرکت می‌کند، و گاه بی حرکت بنظر می‌رسد. (با نقل توصیف و تمجید مبالغه‌آمیز از جیمز اچ. بورن، موسس انجمن بین المللی بوروکراتهای حرفه‌ای، "شخص باید همیشه بخاطر داشته باشد که رهایی از اقدام و آزادی از هدف، اساس فلسفی بوروکراسی خلاق را تشکیل می‌دهد.") به تعویق انداختن، بنظر می‌رسد که پایان‌ناپذیر باشد و به سادگی به عمد تعبیر می‌گردد در حالیکه حقیقتاً غیرعمدی است. البته روشن است که برای به حرکت واداشتن مردم، و روند کارها در مسیر، زمان می‌برد، و حتی تکمیل ساده ترین درخواستها بطور معمولی متضمن تاخیر است. یک رئیس جمهور ناشکیبا بسهولت می‌تواند حرکت کُند را بجای عدم اطاعت زیر دستان، حتی فتنه جوئی اشتباه بگیرد (زیرا اثر آن، با ترمز کردن یا لغو کردن تصمیمات سیاسی — یکی است). ولی بی عملی روزمره بوروکراتیک را نباید با کند رفتن برنامه‌ریزی شده اشتباه گرفت، تفاوت بین ادامه کاهلی و عدم رعایت یاغیانه، واقعی می‌باشد.

معذلک، خرابکاری عامدانه بوروکراتیک صرفاً توهمی از خیالپروریهای رهبران نیست و می‌تواند اشکال مختلف به خود گیرد. بوروکراسی‌ها می‌توانند اطلاعات حیاتی را تحریف کنند یا نگاه دارند. آنها می توانند توصیه را با دلایلی همراه کنند که تغییرات توصیه شده سیاسی را مؤثر ندانند، و می توانند آن توصیه را جهت کسانی ارسال دارند که در موقعیتی هستند که می‌توانند تغییر سیاسی را بچالش گیرند. می‌توانند اطلاعات را برای کنگره افشا سازند یا محتاطانه با گروههای ذینفع ارتباط برقرار نمایند که قادر به بسیج کردن مخالفت نسبت به دستورالعملی باشد که بوروکراتها آن را غیرقابل تحمل دانسته‌اند. یا آنها می‌توانند اجرای سیاست را با درخواست زمان بیشتر جهت مطالعه دقیق و جامع (یعنی مرگ آن) مشکل به تأخیر بیندازند – تاکتیکی که مشهور است به "با تحلیل کردن آن را به تحلیل ببر" – یا با پیچیده‌تر ساختن آن را غیر قابل فهم سازند (نقض کردن اصل KISS[1]: آن را آسان نگاهدار، احمق !. و بوروکراسیها می توانند دستورالعمل ریاست جمهوری را با تغییر آن بگونه ای متفاوت از منظورش، در آورند یا تاکیدها را تغییر دهند. نتیجه البته اینست که نتایج مورد نظر در پی

---

[1] Keep It Simple, Stupid

نخواهد بود. در این مقوله گفته شده است که بوروکراسی ها هرگز مسیر کشتی دولت را تغییر نمی‌دهند -- آنها صرفاً قطب نما را با آن تنظیم می‌کنند.

گاهی خرابکاری بوروکراتیک می‌تواند مستقیم و فوری باشد. همچنانکه رئیس جمهور کندی در میانه بحران موشکی کوبا ۱۹۶۲ بدان پی برد. در حالیکه کندی در پی هماهنگ ساختن اقدام و منفعت ایالات متحده بود، بوروکراسی بطور عموم، و نیروی دریائی‌اش بالاخص در حقیقت امور را آنطوری که می خواستند کنترل می‌کردند.

[بوروکراسی بر آن شد] که از دستوراتی که مورد میلش بود اطاعت نماید و سایر آنها را نادیده انگارد یا شل کند. از اینروی، بعد از یک مجادله تند با نیروی دریائی، کندی دستور داد که خط محاصره به کوبا نزدیکتر شود بطوریکه روس‌ها وقت بیشتری جهت عقب کشیدن داشته باشند. نیروی دریائی که در بحث مغلوب رئیس جمهور شده بود، براحتی دستورش را نادیده گرفت. بدون اطلاع کندی، نیروی دریائی در کار مجبور ساختن زیر دریائی‌های شوروی به ظاهر شدن در سطح آب بود خیلی بیش از آنکه کندی اجازه تماسی با کشتی‌های شوروی را بدهد. و علیرغم دستور رئیس جمهور که همه کارهای اطلاعاتی تحریک کننده را متوقف سازند، یک هواپیمای آمریکائی یو-۲ وارد قلمرو هوایی شوروی در اوج بحران گردید. هنگامیکه کندی متوجه شد که وی کنترل کامل را در دست ندارد از وزیر دفاعش خواست به بیند که آیا او می‌تواند دریابد که نیروی دریائی صرفاً چه کاری انجام می‌دهد. مک نامارا سپس به نخستین دیدارش از پست فرماندهی نیروی دریائی در پنتاگون دست زد. در یک مجادله تند، رئیس عملیات نیروی دریائی گفت که مک نامارا به وزارتخانه‌اش برود و بگذارد که نیروی دریائی امر محاصره را انجام دهد. (گلب و هالپرین ۱۹۷۳، ۲۵۶) (هشت)

مثال دیگر از عدم اطاعت بوروکراتیک طی دوره تشنج آمیز پیش از بحران موشکی کوبا در ۱۹۶۲ رویداد. کندی در مارس ۱۹۶۱ نتیجه گرفت که موشکهای ژوپیتر[1] در ترکیه باید برداشته شوند. وی معتقد بود که آنها قدیمی هستند و ترس شوروی‌ها را از محاصره و حمله احتمالی آمریکا درست در پشت مرزهای خود تشدید می نمایند. بنابراین رئیس جمهور به وزارت امور خارجه دستور داد که عقب کشاندن موشکهای آمریکا را با ترکیه مورد مذاکره قرار دهد بهرحال مقامات ترک موافق نبودند، لذا وزارت امور خارجه استدلال کرد کار دیپلماتیکی که باید انجام شود رعایت درخواست ترکهاست که موشکها باقی بمانند. کندی که اطمینان داشت منافع برداشتن موشکها بسیار زیادتر از ضرر آن است، بهرحال فرمانش را مجدداً تکرار کرد. رابرت کندی (۱۹۷۱) نوشت که وی سپس "این فکر را از خاطر برد" زیرا "رئیس جمهور باور داشت که وی رئیس جمهور است و اینکه با مشخص ساختن خواسته هایش، آنها از دستوراتش پیروی خواهند کرد و موشکها برداشته می‌شود." اما در کمال تعجب کندی، در طی

---

[1] Jupiter

بحـران موشـکی کوبـا، ماهها بعد دریافت که وزارت امور خارجه دستوراتش نادیده گرفته بود – موشـکها هـنوز در ترکـیه بودنـد. از آنجا که بحران تا حدودی بر سر موضوع سلاحها در اطراف کشـور خصـم دور مـی زد، نـیازی بـه گفتن ندارد که رئیس جمهور چقدر خشمگین بود درباره مشکلاتی که این بی توجهی صریح نسبت به دستورش اینک ایجاد کرده بود(نه).

رئـیس جمهـور کلینـتون نـیز نوعی از خرابکاری بوروکراتیک را نسبت به سیاستش در قـبال هائیتـی تجـربه کـرد. در همان زمانی که وی در پی بازگرداندن ژان - برتراند آریستید به قـدرت بـود، جایگزیـن سـاختن رژیم نظامی هائیتی با رئیس جمهور منتخب و محبوب گذشته کشـور، سیا ظاهراً به کنگره گفته بود که، طبق پرونده روانشناسی سیا، از آریستید، وی از لحاظ ذهنـی مناسـب بـرای حکومت کردن نیست. چون دولت کلینتون ملاحظه و بررسی گزینه‌های برکـناری رهـبر نظامی هائیتی را آغاز کرد، از اقدام مخفیانه اجتناب ورزید، چون مقامات هم در کـاخ سفید و هم در وزارت امور خارجه اعتماد به سیا نداشتند که مأموریتش را انجام دهد. آنها معـتقد بودنـد کـه سـیا مخـالف آریستید است. تا حدی بخاطر تمایلات سیاسی چپ‌گرایانه‌اش (دوروی و اسمیت[1] ۱۹۹۳).

اخـتلاف بیـن دولـت و سـیا بخصـوص بـرای رئـیس‌جمهـور ناراحـت‌کنـنده بـود، کـه سیاستهایش در قبال هائیتی بطور رسمی از جوانب گوناگون مورد حمله بود، جلوه‌ای قدیمی از مقاصـد و انـتظارات متفاوتـی کـه سیاسـت‌گذاران و تحلیلگران اطلاعاتی وارد مشکلات سیاسی مـی‌نمایـند. در واقـع، مصـرف‌کنـندگان و تولیدکنـندگان اطلاعـات بندرت به زبان واحد سخن می‌گویند. در عوض، از لحاظ خصوصیات و تمایزات مانند "دو قبیله خیلی نزدیک بهم می‌باشند که بطور اشتباه‌آمیزی باور دارند که بیک زبان سخن می‌گویند و جهت نتایج مورد توافق به یک شیوه کار می‌کنند... در واقع، شخص اغلب بیاد جمله قصار جورج برناردشاو درباره بریتانیائیها و آمریکائیها می‌افتد که توسط یک زبان مشترک از هم جدا می‌شوند." (لوونتال[2] ۱۹۹۲).

ایـن رویدادهـا نشـان مـی‌دهـد کـه چگونـه بوروکراسـی‌هـا گاهی خودشان را به عنوان کارگزاران خودمختار می‌بینند، یا حداقل به آن نحو اقدام می‌کنند. آنها در این که ایالات متحده بعنوان یک کشتی بدون سکان بنظر می‌رسد، مؤثرند.

---

[1] Devroy, Smith

[2] Lowenthal

مدیریتِ ناسازگاری بوروکراتیک

"اسارت بوروکراتیک[1]" سیاست خارجی آمریکا عبارتی مبالغه‌آمیز است. اگر چه بوروکراسی‌ها دستی در سیاستهای ریاست جمهوری دارند، رؤسای جمهور نیز جهت پاسخ دادن بی‌قدرت نیستند. آنها می‌توانند انواع روشها را بکار بندند تا سازمانهای متمرد و مقامات مانع تراش را بجای خود بنشانند.

در نظر بگیرید استراتژی فرانکلین دی.روزولت، "استاد" اداره کردن بوروکراسیهای فدرال را، به عنوان سیاستمداری زیرک، روزولت بر موانع اجرای سیاسی با استفاده از استراتژی تفرقه بینداز و حکومت کن، غلبه یافت. می‌توان آنرا "بی‌سازمانی و بهم‌ریختگی برنامه‌ریزی شده" توصیف کرد.

> [وی] عامداً سیستم فرماندهی خودش را سازمان داد – یا سازمان را بهم زد – تا اطمینان یابد که تصمیمات مهم به بالا اعاده می‌گردد. ترفند مورد علاقه‌اش این بود که اعطای اختیارات را ناکامل نگاه دارد، صلاحیت‌ها نامشخص، منشورها متداخل. نتیجه این تئوری رقابت‌آمیز اداره، اغلب ایجاد آشفتگی و اوقات تلخی در سطح عملیاتی بود، ولی هیچ طریقه دیگری نمی‌توانست با این اطمینان تضمین نماید که در یک بوروکراسی عظیم، پر از مردان جاه طلبِ خواستار قدرت، تصمیمات و اختیار اتخاذ آنها، در دست رئیس جمهور خواهدماند... فرانکلین به هیچ کس اجازه نداد که پی به اصل حکومت کردن ببرد. (شلزینگر ۱۹۵۸، ۵۲۷، همچنین نگاه کنید به جورج ۱۹۸۰).

خلاصه اینکه روزولت در پی کنترل سیاسی برآمد از طریق ندادن اختیار کنترل به کسانی که در اطرافش بودند.

"راه حل کیسینجر" طریق دومی است، که تا حدی معرف استراتژی بی‌پرده و صریح ولی بسیار مؤثری بود: سازمان متمرد را با حذف کردنش از تصمیم‌گیریهای آتی مجازات کنید یا با ایجاد واحد جایگزین و کوچکتر، آن را دور بزنید. کنار گذاشتن یک بوروکراسی از داشتن نفوذ – مخصوصاً در موضوعاتی که آنرا حیاتی می‌داند – می‌تواند ارزش قابل ملاحظه درمانی داشته باشد، یک سازمان ستیزه جو را کمتر در مخالفت با سیاست ریاست جمهوری مصمم می‌سازد، زمانی که منافع قسمتی خودش در معرض خطر باشد.

رئیس‌جمهور کندی تاکتیک سومی را بکار برد: در داخل یک سازمان متمرد با بی‌اعتنائی به سلسله مراتب فرماندهی و تماس مستقیم با مقامات طبقه پائینتر ایجاد آشفتگی می‌کرد. با بهم ریختن رویه‌های اقدام استاندارد و انجام امور از طریق کانالهای غیر معمول ارتباطات. کندی اطلاعات مورد نیازش را بدست می‌آورد و از تنگناهای بوروکراتیک اجتناب

---

[1] Bureauratic Captivity

مـی‌ورزید. تاکتیک دیگر کندی این بود که یک مقام متمرد را با اشاره تلویحی به اینکه او دیگر مـورد توجـه نیسـت تشـویق به استعفا می کرد. کندی "در خبرهای مطبوعاتی این فکر را القاء مـی‌کـرد کـه این مقام درصدد استعفا می‌باشد. بعد از خواندن مقدار کافی از این گزارشها، مقام مذکـور متوجه می‌گردید که چه چیزی در حال وقوع است و ناچار استعفایش را تسلیم می‌کرد" (برکلی[1] ۱۹۷۸).

ریچـارد نیکسـون اسـتراتژی چهارمـی را بکار برد، که به بهترین نحو توسط خودش، به جورج شولتز وقتی رئیس اداره بودجه و مدیریت (**OMD**) بود توضیح گردید:

> جـورج. تـو بـاید مقـداری دیسـیپلین بوجود آوری. تو باید آن را ایجاد کنی و تنها راه تحصـیل آن ایـن اسـت کـه به سراغ یک بوروکرات برویم هنگامی که مخالفت می‌کند. آنها باید بدانـند کـه اگـر ایـن کـار را بکنـند، چیزی ممکن است برایشان اتفاق بیفتد، جائیکه هر چیزی ممکـن اسـت اتفـاق بیفـتد. مـن فشـار سـیویل سـرویس را میدانم. ولی تو خیلی کارها را آنجا می‌توانی بکنی. خیلی جاهای ناجور وجود دارد که می‌توان گروههای سیویل سرویس را فرستاد.

ایـن رهیافـت تنبیهـی مسـتلزم داشتن توانی برای مقابله با انتقام‌جوئی است، زیرا کنار گذاشـتن ها، استعفاهای اجباری، و تنزل رتبه ها خطر تبلیغات مضر را دارد و نیز وقت زیادی را مـی برد. نه فقط جلسات رسیدگی طولانی و ناراحت کننده می‌گردد، بلکه حتی مشخص کردن فـرد مسـئولی که عدم اطاعت می کند در میان بوروکراسی بی چهره می‌تواند بصورت چالشی در آیـد. (جـان روچ، یـک مشاور سیاسی جانسون، زمانی توصیه کرد که رئیس قوه مجریه "این حرامزاده را بیرون کند" که در یکی از برنامه های مورد دلخواه رئیس جمهور را خرابکاری کرده بـود. جانسون فریاد زد "برکنارش کنید"."من نمی توانم حتی او را پیدا کنم.") این موانع روشن مـی‌سـازد کـه چرا اغلب مودب بودن بر تنبیه کردن ترجیح دارد، رهیافت معمولی این است که یـک کارمـند مانع تراش را با دادن ترفیع یا ماموریت خاص بجائی که ظاهرش معتبر است ولی شـغل بـی اهمیتـی اسـت منتقل نمود. جهت " گوشمالی " یک بوروکرات خودسر از یک شغل، قربانـی "LAYERED OVER" کنف می‌شود وقتی دیگران مأمور شوند که وظایف او را انجام دهند.

این باور که تغییر دادن افراد می‌تواند مشکلات عدم وفاداری را حل کند و سبب تحرک بوروکراسـی گـردد مبتنی بر انگیزه مجازات کارکنان سخت سر است. جورج کنان زمانی گفت، "بگذاریـد مـن پرسنل را کنترل کنم، و نهایتاً من سیاست را کنترل خواهم کرد. چون آن بخش از دستگاه که افراد را می‌پذیرد، استخدام می‌کند، اخراج می‌کند و آنها را ارتقاء می‌دهد می‌تواند بزودی تمامی سازمان را کنترل نماید." بهر حال، در عمل، آن رؤسای جمهوری که با دقت افراد

---

[1] Berkley

"خودشان" را دست‌چین کرده، و از آنها خواسته‌اند که اطاعت سازمانهایشان را نسبت به فرامین قوه مجریه تحصیل کنند اغلب دریافته اند که افرادشان "آنها"، به گفته مشاور نیکسون جان ار لیشمن، با "بومی‌ها ازدواج کرده‌اند". نوعاً، مقامات کابینه تبدیل می‌شوند به اینکه خودشان را بعنوان سخنگوی وزارتخانه هائی که آنها را اداره می‌کنند در آورند بعوض اینکه خدمتگذاران رؤسای جمهوری باشند که آنها را منصوب کرده‌اند. مشکل صرفاً آن نیست که افراد مانع تراش تقصیر دارند. نقشها در داخل روند سیاست‌گذاری انگیزه‌هائی را جهت عدم اطاعت نسبت به رئیس جمهور و وفاداری نسبت به سازمان و کارمندان و برنامه‌هایش بوجود می آورد.

رئیس جمهور کارتر شیوه پنجمی را اعمال کرد با حمله به علل بجای معلولها: او پیشنهاد کرد که کنترل حکومت را با تجدید سازمان دادن آن مجدداً بدست آورد. "ما باید اولویت مقدم را به تجدید نظر مؤثر و تجدید سازمان سراسری بوروکراسی فدرال بدهیم."

کوششهای مربوط به تجدید سازمان دادن مکرر بوده و نه فقط توسط کارتر بلکه همچنین ترومن، جانسون، ریگان، و تازه ترین، توسط کلینتون انجام گردید. دلیل عظمت مشکل – و اینکه چرا راه حلها آنقدر بی‌فایده است – این حقیقت می‌باشد که تجدید سازمان کردنها بندرت سازمانهای موجود را منحل می‌سازد. همانطور که پیش از این یادآور گردید، بیشتر بوروکراسی‌های جاافتاده تاکتیکهای ادامه حیات را بخوبی می‌دانند: به گفته وزیر سابق امور خارجه جیمز اف. بیرنس، نزدیکترین چیز در دنیا به رذالت، دستگاه اداری حکومت است. مشخصاً تجدید سازمان دادن (یا حتی آنچه که وزیر نیروی دریائی جان لهمن آن را "سازمان ندادن" نامید (نه تمرکز دادن بیشتر و یگانگی اقتدار، بلکه عدم تمرکز و پاسخگو بودن بیشتر) راه حل نهائی نیست.

کارتر نیز درصدد تجدید نظر مقررات حاکم بر اشتغال کارمندان سیویل بر آمد با قانون اصلاح سرویس سیویل، که قریب هفت هزار نفر بوروکراتهای بالا را در مقوله سرویس مدیران ارشد قرار داد، که آنان را به داشتن مزایا برای انجام وظیفه شغلی برجسته ذیحق نمود ولی آنها را از تصدی شغل برکنار داشت (یک تضمین رسمی از اشتغال دائمی). این اصلاح به رئیس قوه مجریه و مقامات کابینه امکان داد تا کارمندان طبقه متوسط به بالای مدیریت را تغییر شغل دهند، و در صورت ضرورت آنهائیکه را به سرعت کافی تحرک ندارند یا در جهت دولت نیستند جایگزین سازد.

اصلاحات مشابهی نیز در سرویس خارجی صورت پذیرفت با ایجاد سرویس خارجی ارشد: این ابتکارات قابلیتهای مدیریتی رئیس جمهوری را افزایش داد، ولی کنش پذیری و مسئولیت سازمان را نسبت به دستورات ریاست جمهوری تضمین نکرد.

رونـالد ریگـان همانـند اسلافش در پی اعمال کنترل بیشتر بر بوروکراسی فدرال برآمد. وی طی مبارزه انتخابی برای ریاست جمهوری مخالفت اشکارش را با حکومتی که قرار بود آن را اداره کـند، با نکوهش حجم بوروکراسی و وعده کاهش، تجدید سازمان، و ساده و مؤثر کردن آن ابـراز داشـت. ریگـان در نخستین سخنرانی آغاز ریاست جمهوریش اعلام کرد "حکومت راه حل نیست، خودش مشکل است."

معـاون رئیس جمهور ال‌گور، طلایه دار ابتکار "تجدید سازمان حکومت" دولت کلینتون در ۱۹۹۳، همـان احساسات قبلی ریگان را منعکس نمود. و یادآور شد، "مشکلات ما از کارکنان بـد نیسـت بلکـه مـا مردم خوبی داریم که در دام سیاستهای بدی گرفتارند." دولت کلینـتون از ایـنروی پیشـنهاد تقویـت حکومـت و رفـع موانع را داد، بطوریکه حکومت بیشتر توجه به ارباب رجـوع داشـته باشـد و با از میان برداشتن برنامه‌های غیر ضروری و استحکام بخشیدن به سایر بـرنامه‌ها و اینکه کارمندان جکومت بیشتر مولـد باشند. هدف دولت، آن طور که توسط ال گور (۱۹۹۳) توصیف گردید، آن نبود که "بخش‌های بزرگی از حکومت را رها سازد یا منحل نماید،" آن طـور کـه مـورد نظـر دولت ریگان بود، بلکه متمرکز گردد بر اینکه چگونه *[حکومت]* بخوبی *عمـل نماید.*" مدیریت تماماً کیفی (TQM[1]) ورد زبان گردید، با الهام از ایده‌های مشاور مدیریت دبلـیو. ادواردز دمینگ[2]، کانون فکر این بود که حکومت باید مانند یک شرکت خصوصی فعالیت نمـاید(۵۵) در همان زمان، طرح کلینتون خواستار حذف ۲۵۰ هزار شغل فدرال بود، تقلیلی قریب ۱۲ درصد در نیروی کار، "ما طرفدار ایده حکومت موثرتر اما کوچکتر هستیم،" گور اعلام داشت – "ما آگاهیم که نیازمند حکومتی مناسب این عصر منابعِ کمیاب می باشیم."

طـرح کلینـتون مـورد تحسـین قـرار گرفت بخاطر هدفهای مورد نظرش، ولی بسیاری، بخصـوص در کنگره نسبت به توانائی دولت در نیل به اهداف جاه‌طلبانه‌اش تردید داشتند ظاهراً شکسـت ریگـان در انجـام وعـده‌هـایش سـبب ایـن بدبینـی شـده بـود. زیـرا در دوران ریاست جمهوریش حکومت گنده، گنده تر شد، همچنانکه مخارج فدرال بالا رفت، نه پائین، هزینه های بودجـه بـه عنوان درصدی از GNP به بالاترین رکورد زمان صلح رسید. علاوه بر آن، در حالیکه کـاهش در خصـوص کارکـنان برخـی سـازمانها انجـام گرفـت، مجمـوع کلی کارکنان نظامی و کشوری فدرال بین ۱۹۸۰ و ۱۹۸۷ میزان ۷درصد رشد یافت از ۴/۹ میلیون به ۵/۳ میلیون نفر. حتی اگر کلینـتون در جائیکه ریگان شکست خورد توفیق یابد – و در نیمه راه ریاست جمهوری کلینـتون تعداد کارمندان فدرال در حقیقت کاهش یافته بود – برخی نگران بوده‌اند که جز رفع

---

[1] Total Quality Management

[2] W. Edwards Deming

موانع بوروکراتیک، نتیجه پایانی، بدترین همه چیزهای ممکن خواهد بود، همیشگی ساختن آنچه بعضی از تحلیل گران مدیریت بعنوان "حکومت توخالی[1]" محسوب داشتند (کارنی[2] ۱۹۹۴).

کلینتون از استراتژی دیگر ریگان بمنظور کنترل بوروکراسی اجتناب ورزید: نفوذ کردن در آن با عوامل سیاسی. جهت بدست آوردن شغل بالای حکومتی داوطلبان باید از یک آزمایش "سانسور ایدئولوژیک" موفق بیرون می‌آمدند (باربر ۱۹۸۵). تعداد انتصابات سیاسی بمیزان یک سوم افزایش یافت. از حدود دو هزار و دویست نفر به بیش از سه هزار و سیصد نفر (استروک[3] ۱۹۸۵، ۳۱). این برنامه بر اساس این باور استوار بود که پشتیبانی و حمایت موجب وفاداری آنهائی خواهد گشت که شغلشان بستگی به رئیس جمهور دارد – زیرا آنها تنها کارمندانی هستند که بسهولت می‌توان از کارشان مرخص ساخت. این هدف به گفته وزیر نیروی دریائی لهمن با فرض نیاز به تضعیف یکپارچگی لایه‌های بوروکراسی متمرکز و اعاده یک حداقل مسئولیت اتخاذ گردید.

برخلاف "امتحان ایدئولوژیک" ریگان، کلینتون درصدد برآمد افرادی را منصوب کند که ویژگی متفاوتشان در نژاد، جنس، و قومیتشان تجلی داشت که مناسب با وعده مبارزه انتخاباتیش بود که دولتی تعیین می‌کند که "شبیه آمریکا باشد." از آنجا که مهارتهای مدیریتی و صلاحیت اجرائی اغلب اهمیت درجه دومی می‌یافت، بسیاری از پستهای مهم سیاست خارجی تا سال دوم تصدی کلینتون خالی ماند. در حالیکه برخی از متصدیان قبلی یا برکنار شدند یا داوطلبانه کنار رفتند.

بنابراین هدفِ جوابگو ساختن بوروکراسی فدرال نسبت به اولویت های ریاست جمهوری و ترجیحات سیاسی همچون همیشه دور از دسترس باقی می‌ماند. در واقع، اینکه آیا بوروکراسی فدرال می‌تواند تا میزان محسوسی بیشتر مهار شود سئوال برانگیز است.مشکل اصلی این است که بیشتر رؤسای جمهور فقط برای چهار سال در قدرت هستند، معدودی حداکثر هشت سال خدمت می‌کنند. این غیر ممکن است که یک بوروکراسی پیچیده و متمرد را، به آن سرعت بتوان اصلاح کرد. آیا می توان پاسخگو بودن حکومت امور خارجی و تمایلش را به اینکه چه شیوه و جهتی را باید اتخاذ کند افزایش داد، نیز قابل تردید باقی خواهد ماند. "کسانیکه فکر می‌کنند ما ناتوان از انجام کاری در مورد اثرات گازهای گلخانه‌ای هستیم،" جورج بوش در

---

[1] Hollow government

[2] Carney

[3] Struck

۱۹۸۸ هشدار داد، درباره اقتدار کاخ سفید غافل می‌باشند. بعنوان رئیس جمهور، من قصد دارم که کاری در خصوص آن انجام دهم." ولی بعد از مدتی از ریاستش، بوش متوجه قدرت "اثرات بوروکراتیک" گردید، چه وزارتخانه های بازرگانی و کشور به جنگ دائمی چریکی علیه هر کوششی دست زدند که می خواست راجع به تعهدات پیشین رئیس جمهور کار خوبی صورت دهد" (تالبوت ۱۹۸۹).

سرنوشت لس آسپن نمایانگر آن است که چگونه کسانی که می‌خواهند سیمای حکومت را تغییر دهند قربانی اعمال قدرت سازمانهای بوروکراتیک می‌شوند. آسپن بصیرت عظیمی داشت در خصوص مسائل سیاست دفاعی در نتیجه سالیان زیاد تجربه در کاپیتول هیل، منجمله ریاستش بر کمیته قدرتمند سرویسهای مسلح مجلس نمایندگان. ولی او درباره شیوه‌های پنتاگون مجرب نبود. بنابراین از همان آغاز شکافی بین سرویسهای نظامی ارتش، که بیک خودمختاری نسبی طی دوازده سال قبلی عادت کرده بودند، و آسپن و "باشگاه هم دانشکده ایهایش بروز کرد" بیرونیهائی که با عزم پیراستن مصارف دفاعی آمده بودند و اینکه کنترل کشوری را بر تشکیلات وسیع نظامی اعمال نمایند. آسپن و مشاورانش به نوبه خود "آدمیرالها و ژنرالها را به دو اردوگاه تقسیم کردند – 'متفکران جدید' و 'گارد قدیمی' – و... اظهار داشتند که تعداد دسته اخیر خیلی زیاد بود" (گلمان[1] ۱۹۹۳).

آسپن به کرات می‌گفت که تجدید نظر و بررسی "جامع و همه جانبهٔ" او از احتیاجات آینده دفاعی یک روند "دانشگاهی" بود که کاملاً نظامیان حرفه‌ای را دخالت می‌داد. معذلک جدائی بین عناصر نظامی و کشوری در پنتاگون رازی آشکار بود. این آتش اختلاف – بخاطر عدم موافقت درباره اینکه چگونه به بهترین نحو ایالات متحده در هائیتی و در سومالی - جائیکه در اکتبر ۱۹۹۳، هجده نفر از افراد آمریکائی کشته شدند – انجام وظیفه کند، مشتعلتر می‌شد.

کوتاه مدتی بعد از آن، نیروی زمینی دست به مبارزه شدیدی علیه کاستن بیشتر از بودجه ارتش زد، با این استدلال که طرحهای دولت کلینتون نیروی زمینی را "بطوری اساسی تضعیف" خواهد کرد و نهایتاً تهدیدی علیه امنیت کشور خواهد بود. "حاصل این کاستن‌ها ممکن است ارتشی در آینده باشد فاقد برتری تکنولوژیک که برای غلبه بر همه جنگهای بالقوه ناشی از نظم جهانی تغییر یافته لازمست." (نقل شده در لانکاستر ۱۹۹۳). آسپن که بین دو فشار، درخواستهای ارتش برای منابع بیشتر و فشار اداره مدیریت و بودجه برای ساختن با بودجه کمتر گیر کرده بود. استعفای خودش را اعلام کرد. شگفت اینکه، کلینتون نیز در سخنرانی وضع اتحادیه در ۱۹۹۴ اعلام نمود که "ما نباید بودجه دفاعی را بیشتر کاهش دهیم."

---

[1] Gellman

تاریخی طولانی از تلاش‌های ناکام جهت کنترل رشد بوروکراتیک و اصلاح بوروکراسی فدرال حتی با وجود چالشهای مصمم ریاست جمهوری وجود دارد.. این مسلماً تا حدی بخاطر عدم تمایل کنگره طی بیشتر ایام نیم قرن گذشته در کنار آمدن با برنامه های فدرال است و سازمانهائی که آنها را اداره می نمایند. حزب جمهوریخواه وعده داد که آن وضع را برگرداند هنگامیکه در ۱۹۹۴ کنترل اکثریت کنگره را بدست آورد. زمان خواهد گفت که آیا آن وعده به ثمر می‌رسد یا خیر.

سیاست‌گذاری غیر جامع و نابسامانی سیاست خارجی

چون هر بخش و سازمان امور خارجی تعریف خودش را از اهداف مناسب دارد، حکومت ایالات متحده گاهی سیاستهای خارجی ناسازگاری را دنبال می‌نماید. یک رویداد از روزهای آخر شاه در ایرانی که زمینه را برای تصرف سفارت آمریکا و کارکنان دیپلماتیک آمریکائی فراهم ساخت این نکته را مشخص می‌سازد.

واکنش ایالات متحده نسبت به این حادثه در حال وقوع بخاطر مشاجره بین کارکنان شورای امنیت ملی در واشنگتن و نمایندگان وزارت امورخارجه، هم در تهران و هم در واشنگتن مبهم بود. راجع به اینکه چگونه کاخ سفید متفاوت به حقایق می‌نگریست در مقایسه با آنهایی که در صحنه بودند، اختلاف نظرات، و مشاجره و منازعه‌ای که در پی آمد، منجر به نتیجه‌ای تراژیک گردید. ویلیام سولیوان، سفیر ایالات متحده در ایران، نتیجه گرفت که تفاوت نظرات شورای امنیت ملی و بوروکراسی وزارت امور خارجه در واشنگتن تسری یافت به دستوراتی که به سفارت فرستاده می‌شد یا، اغلب اوقات، به عدم اعلام هرگونه دستورالعملی ... در نوامبر ۱۹۷۸ که [مشاور امنیت ملی] برژینسکی شروع به اتخاذ سیاست خودش و تاسیس سفارت خودش در ایران کرد. سولیوان می نویسد بعد از آن طولی نکشید که "معلوم گردید نظرات من دیگر در کاخ سفید مورد قبول نبودند" "سولیوان ۱۹۸۰".

سولیوان (۱۹۸۰) ادعا می‌کند کاخ سفید توصیه‌های اورا نادیده گرفت که، در پی سقوط شاه از قدرت، ایالات متحده نباید سرنوشت خود را به حکومت بختیار گره بزند، زیرا به نظر وی "آن حکومتی واهی بود که شاه به وجود آورد تا خروج محترمانه‌اش ممکن گردد، اینکه بختیار خودش خیال پرور است و با ورود خمینی و طرفدارانش به تهران دور ریخته خواهد شد" همانطور که تاریخ ثابت کرد،پیش‌بینی های وخیم سفیر درست از کار درآمد، با وجود این سیاست برژینسکی غلبه یافت. ایران دچار انقلاب شد، و کارکنان آمریکایی قربانیانش گردیدند. مورد دیگر از اثرات نامساعد کشمکش بوروکراتیک در واکنش به وضعیت لائوس در ۱۹۶۰

اتفـاق افـتاد. موقعی که وزارت امور خارجه و سیا کمک به ارتشهای مخالف می‌کردند. یک مقام سابق خاطرات ناراحت کننده ای را از ناهماهنگی سیاسی به یاد می آورد که رقابت بوروکراتیک به وجود آورد:

سـازمان (سـیا) از شورشیان اندونزی علیه سوکارنو حمایت کرد در حالیکه وزارت امور خارجـه در صـدد کارکـردن بـا سـوکارنو بود. چریکهای چینی ضد کمونیست در برمه را علیرغم حکومـت برمه و اعتراضات مکرر وزارت امورخارجه در واشنگتن و سفیرمان در برمه که ما چنین کاری نمی‌کنیم، کمک و تشویق کرد...

[سـیا] در جاهـای دیگر دخالت بیجا کرد، در میان بهت و حیرت وزارت امور خارجه و حکومـتهای دوسـت در نـیمه سـالهای دهـه ۱۹۵۰، عوامـل سـیا بطـور ناپخته‌ای به کاستاریکا باثـبات‌ترین و دمکرات ترین کشور در آمریکای لاتین هجوم بردند. در حالیکه سازمان در تلاش بـر کنار ساختن خوزه فیگوریس، سوسیالیست میانه روی که در یک انتخابات سالم و صحیح در سـال ۱۹۵۳ رئـیس جمهور کاستاریکا شده بود، وزارت امور خارجه داشت با وی کار می کرد و سـفیر مـا اصرار داشـت که رییس جمهور آیزنهاور از وی دعوت به ایالات متحده نماید تا سبب تقویت اعتبار وی شود. بنابراین چنین بود وضع در بقیه اکناف جهان. (سیپسون ۱۹۶۷، ۱۰۳)

بـه نظـر مـی‌رسـد کشمکشـهای مـربوط بـه حوزه نفوذ و دنبال کردن هدفهای متغایر، پایـان‌ناپذیـر باشد، اختلاف در اوائل دولت بوش درباره اینکه با گورباچف، برای او و درباره او چه بـاید کـرد نشـاندهنده حضـور مجدد این کشمکشهاست، در حالیکه رئیس جمهور بوش و وزیر امـور خارجه بیکر وقتشان صرف این کردند که شورویها را متقاعد سازند (و عموم آمریکائیها را) کـه آنها حقیقتاً آرزومند آنند که اصلاحات داخلی گورباچف و تجدید جهت سیاست خارجی‌اش توفـیق یـابد، وزیـر دفـاع چنـی و معـاون رئـیس جمهور کویل[1] علنا درباره مقاصد صلح‌آمیز و دورنمای توفیق گورباچف ابراز تردید می‌کردند، و یک تیم سری در کاخ سفید تشکیل یافت تا اعتـبار گورباـچف را مخـدوش نمـاید. زیرا هدف اعلام شده‌ی "خاتمه دادن جنگ سرد" توسط همـه گـروه‌هـای دولـت مورد تایید نبود. اقدامات جهت خاتمه دادن آن مخاصمه ظاهراً دشوار، تیره، و متغایر به نظر می‌رسید (نگاه کنید به بشلوس و تالبوت[2]).

تکثرگرایی بوروکراتیک و مصالحه جویی سیاست خارجی

فشـارهای بوروکراتـیک از توانایـی رئیس جمهور به اعمال کنترل و هدایت می‌کاهد. به جای گزیدن سیاست‌ها از میان توصیه های متعدد و اعاده آن به بوروکراسی جهت اجرا، رؤسای جمهـور غالـبا از مـیان راه حلهـای مـورد توافـق بوروکراتـیک چـیزی را بر می‌گزینند و سپس

---
[1] Quayle
[2] Beschloss, Talbott

خواستار بسیج اقدامشان در خصوص تصمیمات حاصله می‌گردند.

این تصویر با تصور عموم از اهداف مصممانه سیاسی رؤسای جمهور با توجه به روند عقلائی مطابقت ندارد. به هرحال، اغلب اگر نه همه تصمیمات ریاست جمهوری تحت تأثیر افکاری است که بوروکراتها ارائه می‌دارند. از اینرو، تصمیم سیاسی را بطور بیشتر واقع‌بینانه‌ای می‌توان حاصل چانه زنی از طریق یک روند جلب توافق سیاسی تصویر کرد که پیشنهادات متضاد را سازش می‌دهد. با رؤسای جمهوری که ضرورتا بعنوان "دلال قدرت"[1] عمل می‌کنند تا خواسته‌های متغایر سازمانهای قیب با یکدیگر را فیصله دهند، سیاست از این مصالحه حاصل می‌گردد نه از اولویتهای رئیس جمهور.

چنانچه بدینصورت نگریسته شود، رئیس قوه مجریه داور مناقشات بین‌سازمانی است، و سیاست گذاری متضمن فیصله دادن منازعات بین طرفهای صاحب قدرت است. تصمیمات ریاست جمهوری باید خواسته‌های متفاوت را بهم نزدیک کند بنحویکه هارمونی متوازنی را در داخل حکومت بوجود آورد. در بسیاری موارد نقش رئیس جمهور بیچاره در درجه نخست تدبیر و اداره بوروکراسی خودش برای اعمال حکومت می‌باشد. "رئیس جمهور با نظرات بسیار زیادی احاطه می‌گردد که غالباً با یکدیگر در تضادند" جیمز بیکر در ۱۹۸۷ بعنوان رئیس ستاد کارکنان ریگان خاطرنشان ساخت، "و وی وقت زیادی را صرف حل اختلافات میان مشاورانش می‌کند که آنجا هستند زیرا وجودشان مشروعیت قانونی یافته است." اینکه چگونه رؤسای دفاتر، دستیاران وزیران و رؤسای سازمانها را وادار ساخت که آنچه را لازم است انجام دهند و از عصیان جلوگیری نمایند توجه رئیس جمهور را بخود معطوف می‌دارد. "بهر صورت یک رئیس جمهور باید بنحوی بکوشد تا حکومتی بسازد از آنچه که در بهترین صورت یک ائتلاف است" (لوی ۱۹۶۷).

وقتیکه از این منظر به نقشی که هر رئیس جمهوری باید ایفا نماید نگریسته شود، دلایل برای مصالحه، توسعه جزئی، و احتیاط در سیاست‌گذاری معلوم می‌گردد. رئیس جمهور روزانه در محاصره مشاوران، منجمله اعضای کابینه اش قرار داردکه وظیفه‌شان را این می‌دانند که حداکثر درخواست را به نیابت از سازمانهایشان معمول دارند. رئیس جمهور با استماع گفته‌های متقاضی ای که خواستار حد نهایت از یک سوی مناقشه سیاسی است و سپس شنیدن حد نهایت از جانب دیگری، وی باید شرایط سازش را خودش تعیین کند.

ولی نگاه کنیم به زمینه‌ای که رئیس جمهور باید دست به گزینش بزند، جهت "اقدام در جهانی مرکب از سازمانهای متضادی که می‌گویند هر پیشنهاد رئیس‌جمهور مورد توجه و علاقه

---

[1] Power Brokers

آنها است، و بنابراین باید با آنها موضوع حل گردد" (کلیولند[1] ۱۹۵۹). مدافعان نظرگاههای رقیب باید امکان تلاش منظم را داشته، و همه رقبای مبارز باید بکوشند که رفیق باقی بمانند. وضعیت سیاسی شده تمامی شرکت‌کنندگان ایجاب می‌کند که ادعای حداکثر را به عنوان مزیت چانه‌زنی بنمایند، ولی همه انتظار یک فیصله مصالحه‌آمیز را دارند، تا حدی بخاطر اینکه رئیس جمهور، ممکن است بهر کسی چیزی بدهد بنحوی که همکاری آینده‌شان را تضمین کند. لذا رئیس جمهور ناچار است که اکثر طرفداران هر نظری را تا حدودی راضی نگاهدارد تا اینکه معدودی را کاملاً خرسند کند. وی بمنظور مفتوح نگاه داشتن گزینه‌های آتی باید بیطرف بنظر رسد و بجای اجازه دادن به اینکه طرف مخالف سر سخت گردد یا متمرد شود باید طفره رفته و با قبول افزایش‌های جزئی و تعدیلات، حرکت تدریجی، آهسته و گام‌به‌گام بسوی اهداف بنیادی را، با توفیقی اندک و پرهیز از زیان بسیار هدایت کند.

اجازه دادن به اینکه خصمها حفظ آبرو کنند نیز بخش مهمی از این بازی است. زیرا سیاست‌گذاری حاصل تقلا و مبارزه دائمی با بده و بستان زیاد است، "پراکندگی و انتشار آن همه مراکز قدرت، ایجاد نوعی توافق لازم برای اقدام مثبت را وظیفه دشواری می‌سازد" (هیلزمن ۱۹۹۰).

بنابراین شگفت است، که مقاومت سیاست خارجی آمریکا در جهت انطباق با تغییر نه از تمرکز قدرت بلکه از پراکندگی آن نشات می‌گیرد. شلوغی مراکز سیاست‌گذاری و تعدد آنها، توانائی رؤسای جمهور را برای اتخاذ اقدامات مال اندیشانه کاهش می‌دهد. زیرا جهت‌های سیاسی از طریق داد و ستد های مقررِ درون سازمانی و بین سازمانی تعیین می‌شوند که منعکس کننده توزیع قدرت مستقر می‌باشند، اختلالات سیاسی محتمل است مگر اینکه توزیع نفوذ، تغییر یابد. شاید به سبب چنین شرایطی بود که دین آچسن اظهار نظری بیادماندنی کرد که اساسی‌ترین خصوصیت وزیر امور خارجه "قاطعیت" می‌باشد.

سایر اثرات تصمیم‌گیری بوروکراتیک

مبحث قبلی برخی از خصوصیات اساسی و عواقب رفتار سیاست‌گذاری بوروکراتیک را مشخص کرد ولی هنوز سایر خصوصیات باید مورد شناسایی قرار گیرند.

از جمله آنها *تصمیم‌گیری موردی*[2] است. رهبران که ذهنشان مشغول بحرانهای فوری روزمره است بندرت فکر دراز مدت دارند. اغلب، آنها فقط با اموری که به حد بحران رسیده‌اند سروکار دارند. منتقدان دولت بوش با اشاره به گرایش دولتش به تصمیم‌گیری موردی، سیاست

---

[1] Cleveland
[2] Ad hoc Decision Making

آمریکا را مورد انتقاد گرفتند که ظاهراً فقط واکنش انفعالی نسبت به مسائلِ حادث یا تصمیمات دیگران نشان می‌دهد، حتی در زمانی که دوراندیشی ضروری‌ترین خصوصیت بنظر می‌رسد. بهر حال، بوش تنها نبود، همانطور که یک مقام وزارت امور خارجه، تصمیم‌گیری دولت کارتر را توصیف کرد: "حکومت موردی[1] بحدی باور نکردنی و به مثابه نظم جاری رسیده است، با سیاست که از بحرانی به بحران دیگر در تلاطم است بدون داشتن هدایت قطعی مگر تصمیمات لحظه‌ای" (کارتر ۱۹۸۱).

این تصویر ناشفاف نشان‌دهنده سیاست‌گذاری آنی ناشفاف است تا اینکه سیاستی برنامه‌ریزی شده باشد. بجای اینکه گزینش در پرتو اهداف ملی دقیقاً بررسی شده بعمل آید، واکنش‌های مبتنی بر آزمایش و خطا نسبت به مشکلات سیاسی ظاهراً دارای ویژگی و جذابیت بیشتری می‌باشند.

یک نتیجه مرتبط با رفتار بوروکراتیک ***اجتناب از تصمیم*** است. اغلب ما، رؤسای جمهور را انسانهای قاطعی تصور می‌کنیم – تصوری که رؤسای جمهور تمایل به تبلیغ آن دارند. هری ترومن ۱۹۶۶ آن را بدین ترتیب بازگو کرد: "بزرگترین بخش شغل رئیس جمهور اتخاذ تصمیم است – تصمیمات بزرگ و تصمیمات کوچک... رئیس جمهور – هر که می‌خواهد باشد – باید تصمیم گیرد. او نمی‌تواند مسئولیت را به کس دیگری واگذاری کند. هیچ کس دیگری نمی‌تواند بجای او تصمیم بگیرد. آن شغل وی است."

متأسفانه معدودی از رؤسای جمهور متعهد به توصیه ترومن هستند. بسیاری، در ارجاع مسئولیت کاملاً ماهر هستند، ترتیبی می‌دهند که تصمیم نگیرند. "رؤسای جمهور، در چشم بوروکراتها، بخاطر به تعویق انداختن تصمیمات یا تغییر نظراتشان بد نام هستند. آنها به اندازه کافی مسأله دارند که اتخاذ تصمیم نمایند بدون اینکه در پی تصمیمات اضافی باشند. در بسیاری موارد تمامی گزینه‌ها بد بنظر می رسد و آنها ترجیح می دهند که منتظر بمانند" (گلب و هالپرین[2] ۱۹۷۳).

انگیزه‌های روانی برای پرهیز از مشکلات یا به تعویق انداختن مقابله با آنها بسیار زیاد است. عدم اتخاذ اقدام مستقیم یا رها ساختن به اینکه جبرِ شتاب زمان نتایج سیاسی را تعیین نماید موجب اجتناب از انتقاد و اعتراضات می‌گردد. بخصوص در قلمرو سیاست خارجی(یازده)، وسوسه‌انگیز است که از مسئولیت تصمیم‌گیری ایمن شد با انکار اینکه اصلاً مشکلی وجود دارد.

---

[1] Adhocracy

[2] Gelb, Halperin

سومین اثر بالقوه تصمیم‌گیری بوروکراتیک به اصطلاح ***پدیده انتقال مخاطره***[1] می‌باشد. مردمی که به صورت گروهی تصمیم می‌گیرند متمایل نیستند که زیاده از حد محتاط یا بدتر از آن، ترسو بنظر برسند. از اینروی اقدام آنها در جمع متفاوت از عملشان در تنهایی است. بنا به دلایل روانی آنها تحت فشار گروه همکاران به تصمیمات انتقال مخاطره می‌رسند. بنابراین گفته شده است که گروه‌ها، معمولاً تحت سلطه بی‌احتیاط‌ترین (و روانی‌ترین) عضو قرار می‌گیرند. مردم خودشان را برای چیزی فدا می‌کنند و به نیابت از سوی دیگران دست به مخاطره می‌زنند در حالیکه خودشان به تنهائی معمولاً چنان نخواهند کرد. وقتیکه مسئولیتهای تصمیم تقسیم گردد، امکان قبول گزینه‌های پر مخاطره بیشتر محتمل است زیرا هیچ عضو گروهی که تصمیم پرمخاطره گرفته است را نمی‌توان مشخصاً مسئول آن پیشنهاد سیاسی دانست در صورتیکه شکست را بدنبال آورد. بوروکراسی معمولاً احتیاط و خودداری را تشویق می‌کند، آنطور که ما یادآوری کردیم. بهر حال، وقتی سیاست‌گذاری در دست چند نفر متمرکز گردد، مانند وقتی کشور با تهدید خارجی روبرو می‌شود، بر گرایش احتیاط آمیز ممکن است غلبه کرد، و حتی گرایش برعکس را دنبال کرد. فردریش نیچه استدلال کرد که "دیوانگی در افراد استثناست ولی در گروه قاعده است."

با وجود این یکی دیگر از نتایج تصمیم‌گیری در سازمانهای بزرگ و پیچیده افزایش احتمال ***اقدامات سیاسی نابسامان***[2] است. برخی افراد در مواردی فرصت می یابند که اقدامات یکجانبه ای بعمل آورند. اگر بپذیریم که سیاست‌گذاری واقعاً در مرحله اجرایی تعیین می‌گردد و نه در مرحله اعلامی (هنگامیکه رئیس جمهور یا همکارانش سیاست را اعلام می‌دارند)، در اینصورت آنچه بوروکراتها واقعاً انجام می‌دهند سیاست واقعی را تعیین می‌کند. به یک معنا، پس، هر بوروکراتی این فرصت را دارد که یک سیاست‌گذار باشد." در تارهای چسبنده و پیچیده کاغذ بازی، اصل مسئولیت پرپر می زند و می میرد. مسئولیت پخش می‌گردد، اخر الامر ناپدید می‌گردد. هر کسی مسئول است، بنابراین هیچ کسی مسئول نیست. این "سیستم" است (کیل پاتریک[3] ۱۹۸۵).

نمونه بارزی در ایام جنگ ویتنام اتفاق افتاد. بعد از آنکه رئیس جمهور نیکسون نهایتاً توقف بمباران ویتنام شمالی را در ۱۹۷۲ به امید اخذ امتیازات سودمند از ویتنام شمالی اعلام

---

[1] Risky – Shift Phenomenon

[2] Unmanaged Policy Phenomenon

[3] Kilpatrick

داشت، ژنرال جان دی. لاول[1] از نیروی هوائی اختیار را در دست خود گرفت که به صدها خلبان دستور حمله به سرزمین ویتنام شمالی را بدهد. طی بیش از سه ماه وی مستمرا دستور بمباران را در نقض آشکار با سیاست رسمی رئیس جمهور داد. برای ویتنامیهای شمالی جای تعجب نبود، سیاست اعلام شده رئیس جمهور هیچ اهمیتی نداشت چه سیاست آمریکا تغییر نکرده بود.

اقدامات پنهانی سرگرد اولیور نورث در ماجرای ایران – کنترا با این قالب سازگار است. نورث با شوقی وافر و بدون جون و چرا در پی مقابله جویی جنگ سرد با هر وسیله لازم بود، وی "این ایده جالب را پذیرفت" برای استفاده از منابع فروش مخفیانه سلاح به آنچه وزیر امور خارجه جورج شولتز آن را رژیم تروریستی[2] نامیده بود (جکومت ضد آمریکائی ایران) جهت حمایت از کنتراها، مخالفان حکومت چپگرای ساندینیست در نیکاراگوآ. با اقدام "تحت پوشش" نورث طرحی غیر قانونی را تهیه کرد برای انتقال پنهانی پولهای ناشی از فروش اسلحه بنحوی که حمایت نظامی پنهانی برای کنتراها را فراهم آورد. عملیات وی یک "حکومت مخفی" را بوجود آورد یا "حکومتی در داخل حکومت" که مبادرت "به جنگی سرّی" بنماید، این "گروه نظامی" لازم دید تا حکومت واقعی ایالات‌متحده را جهت گرفتن آنچه می‌خواست مورد استفاده قرار دهد زیرا نمی‌توانست تأیید عمومی یا اجازه کنگره را برای اقدامش تحصیل نماید (دراپر[3] ۱۹۹۰). در پایان، طرح با دقت تدارک دیده شده اثر معکوس گذاشت و در عین حال اصول اساسی دمکراتیک را بخطر انداخت. کلارک کلیفورد مشاور سابق لیندون جانسون چنین نوشت که "دغدغهٔ اصلی این است که ما متوسل به تاکتیک های دشمنانمان بمنظور مقاومت در برابر آنها نشویم". "نورث محکوم به ایراد دروغ به کنگره گردید (اگر چه وی ادعا کرد که تأیید ضمنی رئیس جمهور ریگان را دریافت کرده بود) و مجازات سبکی توسط قاضی جزیل داده شده که هنگام قرائت مجازات" نظر هیات منصفه را تکرار کرد که نورث نه یک رهبر بلکه یک "زیردست سطح پایین بود که ظاهراً تماماً مسئول آنچه انجام داد نبوده است" (فیتز جرالد ۱۹۸۹). محکومیتش بعداً توسط یک دادگاه استیناف ایالات متحده مرتفع گردید.

برخی ادعا می‌کنند که باعث وحشیانه ترین و ضد انسانی ترین جنبه‌های رفتار آمریکا در خارج از کشور، مردان و زنان شریر نبوده‌اند، بلکه نهادهائی هستند که در آن رفتار شریرانه پرورش می‌یابد. به عبارت دیگر، تصمیم‌گیری بوروکراتیک، نه نقش آنها نیکه در آن تشکیلات

---

[1] John. D. Lavelle

۲ هر حکومتی که ضد آمریکایی باشد بزعم آقای شوتز تروریستی است.

[3] Draper

کار می‌کنند، مسئول تصمیمات ضد اخلاقی و غیر انسانی سیاست خارجی می‌باشند.

این ناظران خاطر نشان می سازند که تخصصی شدن امور سبب کم‌توجهی به نقش انساندوستانه در روند سیاست‌گذاری می‌گردد. ارتشی از تکنوکراتها – افرادی که تنها می‌دانند چگونه برخی از وظائف را انجام دهند بدون احساس مسئولیت برای چیزی که خارج از محدوده تنگ شغلشان باشد – تصمیمات را اجرا می‌نمایند. آنها غالباً وفاداری تردیدناپذیری نسبت به سازمانشان دارند بدون هیچ‌گونه تردیدی نسبت به انگیزه‌های آن. سیاست‌گذاری بوروکراتیک محتوای کلی سیاست را پنهان می دارد، و بوروکراتهایی که درصدد ارزیابی اخلاقیات ماموریت محوله‌شان برمی‌آیند در می‌یابند که قضاوت و وفاداریشان مورد سئوال قرار می‌گیرد. حتی مدیران، رؤسای سازمانها، از حاصل سیاست منزوی می‌شوند، محصول واقعی یک مدیر، مدیریت است.

از آنجا که حکومت امور خارجی مسئولیت تصمیم را پراکنده می‌سازد، تقدیر – یا سرزنش – کردن برای آنچه ایالات متحده در خارج انجام می‌دهد وظیفه‌ای بیفایده است. بدون مسئولیت صریح برای اقدامات سیاسی، مدیران و آنهائیکه زیر دستشان می‌باشند از نقششان در قبال اقدامات سیاست خارجی مصونیت می‌یابند که در، سطح مشخصی، ممکن بود آنها از لحاظ اخلاقی فاسد و از لحاظ اجتماعی مضر شناخته شوند. منتقدان یادآور می‌شوند، که نا معلومی‌روند سیاست‌گذاری، ویتنام را بوجود آورد: مطالعه "گزارشهای پنتاگون." (۱۹۷۱) این تصور را در ذهن بوجود می آورد که هیچ کسی را نباید برای طریق ادامه بیرحمانه جنگ ملامت کرد (نگاه کنید همچنین به مک نامارا ۱۹۹۵). آن سیستم بدون چهره بوروکراتیک بود، و نه مردم، که آن محصول را تولید کردند.

عواقب ناگوار ساختارِ حکومتی بزرگ ولی بدون چهره در زمان جنگ، خودش را بشکل "کشتار بوروکراتیک" متجلی ساخت اصطلاحی که در ایام جنگ ویتنام جعل گردید اما محدود به آن نیست.

> بطور کلی آنهائیکه نقشه طرح می‌کنند نمی کشند و آنهائیکه می کشند نقشه نمی کشند... بوروکراتیک کردن کشتار از خصایص عادی جنگ مدرن است، عدم عاطفه، و کارآئی در وسعت دامنه مرگ... در هر سطحی از حکومت، دفاع کلاسیک بوروکرات قاتل روشن است: "من صرفاً شغلم را انجام می دادم" ذات حکومت بوروکراتیک. برودت عاطفی، نظم، نیروی تحرک سنگدلانه، و سر سپردگی به اصل تجریدی است. هر مهره أی در ماشین بوروکراتیک آنچه را انجام می‌دهد که قرار است انجام دهد. تشکیلات نظامی.. به تمیزی می‌کشد، و معمولاً از فاصله دور. تکنولوژی بسیار پیشرفته آمریکا این امکان را فراهم می‌سازد که فاصله بین قاتل و قربانی را زیادتر کند و از اینروی این تخیل حساس و مهم روانی را حفظ کند که اهداف مورد توجه سلاح مرگبار آمریکا کمتر از انسان می‌باشند. (بارنت ۱۹۷۲، ۱۴-۱۳)

صحت این نظرات، در شرایط امروزی جنگ که از لحاظ تکنولوژیک بسیار پیشرفته می‌باشد حقیقی می‌نماید، آنطور که در جنگ خلیج فارس نمایان گردید، جائیکه حملات هوائی پیاپی علیه عراق موجب تلفات هزاران غیر نظامی شد در حالیکه هنوز قوای ایالات متحده و متحدان وارد در جنگ زمینی نشده بودند.

آنهائیکه مسئول جنگ عراق بودند ظاهراً بدون عواطف نبودند. تصمیم به خاتمه جنگ زمینی بعد از تنها هزار ساعت تا حدودی به این خاطر اتخاذ گردید که بنظر می‌رسید بمباران دارد تبدیل به کشتار جمعی می‌گردد.

ژنرال کولین ال. پاول رئیس ستاد مشترک ارتش، بخصوص نگران کشتار غیر ضروری بود زمانی که اهداف نظامی ایالات متحده بدست آمد وی هشدار داد: "تقریباً یک هزینه روانی هست که باید تحمل گردد اگر ما از سربازانمان بخواهیم عملیات نظامی را ادامه دهند موقعی که روشن است ما برنده شده ایم." پاول اعتقاد داشت که، کوبیدن مکرر یک خصم شکست خورده نه تنها نفرت آور بلکه همچنین "غیر آمریکائی" بود. یک جوانمردی در جنگ وجود دارد (آتکینسون ۱۹۹۳).

بهرحال، مضحک اینکه، منتقدان، شامل تعداد زیادی از آمریکائیان– اینک معتقدند که قصور در "نابود کردن" صدام حسین، ایالات متحده را از پیروزی سیاسی هنگامیکه بطور قاطعی جنگ نظامی را برد محروم ساخت (هیلزمن ۱۹۹۲).

نقشها و روند تصمیم‌گیری: محاسن و معایب...

تاثیر رفتار بوروکراتیک ناشی از نقش در سیاست‌گذاری خارجی شدیداً با مدل عقلائی نقش متضاد است. اگر چه متونی که احتمالاً مادر درس اجتماعی دوره دبیرستان میخوانیم تصمیمات سیاسی تاریخی را معقولانه نشان می‌دهد، خاطرات شرکت‌کنندگان پیشین در روند تصمیم‌گیری – شامل رؤسای جمهور – و مطالعه‌ای عینی از سوابق دیپلماتیک تصوری کاملاً متفاوت را بجای می‌گذارد. برای شاهدان عینی معاصر و دیگرانی که بعداً سوابق وقایع را بررسی کرده‌اند آن رویدادها اغلب متناسب یا عقلائی بنظر نمی‌رسند. در بسیاری اوقات تصمیم‌گیری، همانند صحنه‌های یک نمایش مزخرف می‌باشند. در نظر بعضی‌ها، روند سیاست‌گذاری خارجی آمریکا مؤثر در شکست های مکرر بوده است (اته رج ۱۹۸۵). در حالیکه دیگران، آن را موجبی می دانند، که ایالات متحده را "بدترین دشمن خودش" بنماید. (دستلر – گلب و لیک ۱۹۸۴).

تا چه حد تصویر شریرانه رویه‌های سیاست‌گذاری خارجی و فرضیات وابسته بدان که روند تصمیم‌گیری در داخل سازمانها بسیار بزرگ با بیمار گونگی همراه است درست می‌باشد؟

علائم بیماری متعدد است و نیازی به برشمردن آن نیست، مگر اینکه، شاید، یادآوری کرد که "بوروکرات" و "بوروکراسی" مفاهیمی هستند که بندرت احساس احترام را برمی‌انگیزند، برای بسیاری، آنها مایه خنده و تمسخر می‌باشند.

معذلک هنوز، ما باید محتاط باشیم که نه بیش از حد و نه نادرست تاثیر سازمانهای بسیار بزرگ را در سیاست‌گذاری خارجی آمریکا معرفی کنیم. "بوروکرات" ضرورتاً کلمه‌ای زشت نیست. (اگر بوروکرات کسی است که برای سازمانی کار می‌کند که با بودجه عمومی اداره می‌شود در سطح فدرال، ایالت، یا ناحیه، تعداد آنان در واقع بسیار زیاد است !) جنبه منفی دیوان باید با امتیازات روشن بوروکراسی مدرن متعادل شود. در حقیقت، بدون وجود بوروکراسی مدرن و نوع پشتیبانی سازمانی که حرفه ایهای با سابقه به تنهائی می توانند تامین کنند، اعمال سیاست خارجی آمریکا ممکن نمی بود. با وجود کمبود در بسیاری زمینه‌ها، حکومت بوروکراتیک لازمهٔ فعالیت یک دولت بزرگ است.

این اندازه بسیار عظیم حکومت نیست که به تنهائی موجب می‌شود مقامات ظاهراً بطور مداوم بیکدیگر پشت پا بزنند (اگر چه آن بخشی از مشکل است). نه اینکه برای سیستم سیاست‌گذاری گرایشی است که مرتکب به سهو و خطا گردد صرفاً بخاطر آدمهائی که در فکر منافع خود هستند (اگر چه این امر نیز به مشکل می افزاید). چالشهای دشوار که در جهان پیچیده امروز قرار دارد، حکومت بوروکراتیک را ضروری می‌سازد حتی اگر بوروکراسی نسبت به اوضاع و احوال در حال تغییر واکنش ناپذیر بنظر رسد. جورج دیل ستون‌نویس سندیکائی اظهار می دارد، "با حمله به حکومت بزرگ، این حقیقت نادیده انگاشته می‌شود که حکومت، هر چند بزرگ، اغلب بسیار ضعیف است." بنابراین، راه حل این نیست که جکومت بوروکراتیک را رها ساخت، بلکه آن را با کارائی اداره کرد و قدرتش را بجانب مقاصد مهمی سوق داد. بدان منظور، رهبری قدرتمند مورد نیاز است.

لذا، در تحلیل نهائی، استخراج بهترینی که بوروکراسی امور خارجی می‌تواند عرضه کند – و ممانعت از بدترینی که می‌تواند ایجاد کند – در دست رئیس جمهور و مشاوران اصلی او قرار دارد. ولی آیا آنها می توانند تاثیری داشته باشند؟ یا آیا جامعه شناس برجسته ماکس وبر درست می‌گفت وقتی که استدلال کرد، "در یک دولت مدرن فرمانروای حقیقی ضرورتاً و بطور اجتناب‌ناپذیری بوروکراسی است؟" جهت بررسی این سئوال، ما باید به تحقیق و بررسی پنجمین و آخرین منبع سیاست خارجی آمریکا: شخص رهبران بپردازیم.

حواشی

یک) برای مثال واضح است که افرادی که در سرویسهای مسلح ترفیع یافته اند طرز تفکر مثبت تری نسبت به ارتش دارند تا آنهائیکه ارتقاء نیافتند، و اینکه افسران ارشد بیشتر طرفدار ارتش هستند تا داوطلبان خدمت نظامی (استوفر و دیگران، ۱۹۴۹)، طول خدمت در مجلس نمایندگان ایالات متحده بر طرز تفکر اعضا نسبت به کمک خارجی اثر می‌گذارد (رایسل باخ ۱۹۶۴)، و اینکه الزامات نقش (یعنی، تجربه کمیته) طرز تفکرسناتورهای ایالات متحده را نسبت به کمک خارجی تعیین می‌کند (روزنو ۱۹۸۰). همچنین نگاه کنید به لپرمن (۱۹۶۵) و سینگر (۱۹۶۵).

دو) جورج بوش در نوامبر ۱۹۸۹ طی ضیافت کاخ سفید به افتخار رونالد ریگان اعتراف کرد که او در منطبق شدن با نقش جدیدش به عنوان رئیس جمهور بعد از هشت سال خدمت بعنوان معاون رئیس جمهوری ریگان دچار مشکل گردید: "موقعیکه گوینده گفت (آقای رئیس جمهور، خوب، من تکیه دادم به بجائی که طی هشت سال در آن راحت بودم. آن بنظر می‌رسید که مناسب‌ترین باشد."

سه) این ممکن است که کاملاً منطقی باشد. آنتونی داونز (۱۹۵۷) می‌گوید که رأی‌دهنده منطقی نمی‌تواند همهٔ اطلاعات موجود درباره نامزدها را پیش از اینکه تصمیم بگیرد که به چه کسی رأی دهد گردآوری کند: زحمت آن برای بازده مورد نظر خیلی زیاد است. در عوض، رأی‌دهندگان تصمیماتشان بر بخشی از اطلاعات مبتنی می‌سازند مانند برچسب حزبی داوطلب. منطق مشابهی نیز در خصوص مشکلات کسب اطلاعات قابل اعمال است در خصوص طیف گسترده‌ای از موقعیت‌های تصمیم‌گیری.

چهار) آچن[1] (۱۹۸۹) استدلال می‌کند که تصمیم‌گیری عقلائی توسط یک بازیگر واحد و سیاست بوروکراتیک مدلهای رقیب نیستند. در عوض، وی استدلال می‌کند که با توجه به تئوری گزینش ملی، سیاست بوروکراتیک "بطور عادی ایجاد" عقلائیت می‌کند، "تصمیمات دسته جمعی، بواسطه کارکرد ذاتی مفیدیت قابل عرصه هستند که حائز میانگین بیشتری از ترجیحات بازیگران ذیمدخل باشند، یعنی اهمیت نسبی قدرت بازیگران که نفوذ بر بازیگر اصلی بگذارند." این استدلال مستلزم محدودیتهائی است بر پایه خصوصیات فنی، ولی بطور کلی نتیجه‌گیری این است که "یک دولت که به این روش تصمیماتی می‌گیرد معرف یک بازیگر واحد عقلائی است."

پنج) برای بحث بیشتر راجع به مدل بوروکراتیک سیاسی، نگاه کنید به آلیسون (۱۹۷۱)، آلیسون و هالپرین (۱۹۷۲)، هیلزمن (۱۹۹۰)، کیسینجر (۱۹۶۹) و تاونزند (۱۹۸۲) برای انتقادات نگاه کنید به آرت (۱۹۷۳) بندور و هاموند[2] (۱۹۹۲) کالدول (۱۹۷۷) و کرانسر[3] (۱۹۷۲).

شش) برخی تئوریسین های سازمان یاد آور میشوند که واحدهای جدید در داخل سازمانهای اداری (مثلاً دفتر حقوق بشر وزارت امورخارجه در دولت کارتر) بیشتر در پی جلب ایدئولوژگ‌ها و مخاطره‌جویان می‌باشند تا واحدهای قدیمی که کارمند محتاط، و ایمنی خواه را استخدام می‌کند که احتمالاً بیشتر در پی حفظ منافعشان در وضع موجود هستند تا اینکه ترجیحات سیاسی‌شان را ابراز و در جهت اصلاح فشار وارد نمایند.

هفت) درسهای سالهای دهه ۱۹۳۰ سیاست‌گذاران را به نتایجی هدایت کرد راجع به مناسب بودن سیاست تجاری مداخله جویانه یا غیر مداخله جویانه درباره کالاهای ساخته شده و محصولات کشاورزی (گلداستاین ۱۹۸۹

---

[1] Achen
[2] Bendor, Hammond
[3] Krasner

). نتیجه، آنطور که ما در فصل ۷ اشاره کردیم، اینست که تجارت بین‌المللی در بخشهای صنعتی و کشاورزی توسعه کاملاً متفاوتی داشت.

هشت) اگر چه این ضرب المثل بطور نموداری توانائی بالقوه سازمانهای بوروکراتیک را در عدم رعایت دستورات رهبران سیاسی متجلی می‌سازد. درستی تاریخی اش مورد تردید قرار گرفته است. برای بررسی حوادث مربوط به این داستان، نگاه کنید به کالدول (۱۹۸۷).

نه) موشکهای ترکیه تا مدت‌های زیادی بطور برجسته‌ای در داستان موشکی کوبا حضور داشت. کندی گفته می‌شد که در خصوص موضوع تهاتر موشکهای ایالت متحده در ترکیه بجای موشکهای شوروی در کوبا سخت گیر بوده است، ولی صورتجلسه‌ای از جلسه حساس EXCOM که بیست و پنج سال بعد از حادثه از طبقه‌بندی خارج گردید آشکار می‌سازد که کندی خیلی مایل به مصالحه در خصوص عقب نشینی موشکهای آمریکا بود تا آنچه قبلاً فکر می‌شد. وی ظاهراً نگران بود که چگونه می‌توانست مبادرت به جنگی هسته‌ای را توجیه نماید بر سر موشکهائی که مشاوران خودش آنها را قدیمی و کهنه محسوب می داشتند (باندی و بلایت ۱۹۸۸، ۱۹۸۷).

ده) نظر دمینگ "فلسفه شیوه مدیریت بدون سلسله مراتب است، و قدرت بخشیدن به کارمند، و خرسندی مشتری... مشکل با این مدل" بنگاهی "حکومت، منتقدانش می‌گویند، اینست که حکومت مانند یک شرکت تجاری نبوده و نمی‌تواند مثل آن عمل نماید. تجارتخانه‌ها به فکر منفعت می‌باشند، حکومت مقرر است که به فکر قوانین باشد که بر اساس منافع عمومی تدوین شود" (کارنی ۱۹۹۴). این کوشش که حکومت رفتاری شبیه بخش خصوصی داشته باشد حقیقتاً در دوران دولت بوش آغاز شد. ریچارد جی، دارمن[1]، رئیس اداره بودجه و مدیریت بوش، حامی اصلی قانون ۱۹۹۰ کارمندان ارشد مالی بود، که بمنظور بهبود مدیریت مالی سازمانهای حکومت تدوین گردید. برای بررسی انتقادی از TQM آنطور که قابل اعمال نسبت به حکومت است، نگاه کنید به ویسل تیر[2] (۱۹۹۳).

یازده) برای تحلیلی از اینکه چگونه سیاست ممکن است از جمود تصمیمات و تجارب گذشته و از عمق بوروکراسی نضج نماید، نگاه کنید به وارنر شلینگ ۱۹۷۳)، "تصمیم بمب هیدروژنی: چگونه تصمیم بگیریم بدون اینکه حقیقتاً انتخاب کنیم."

توصیه برای مطالعات بیشتر

Allison, Graham T. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Little, Brown, 1971.

Anderson, Paul A. "What Do Decision Makers Do When They Make a Foreign Policy Decision?" pp. 285-308 in Charles F. Hermann, Charles W. Kegley, Jr., and James N. Rosenau, (eds.), *New Directions in the Study of Foreign Policy.* Boston: Allen and Unwin, 1987.

Hilsman, Roger. *The Politics of Policy Making in Defense and Foreign Affairs: Conceptual Models and Bureaucratic Politics*, 2nd ed. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice – Hall, 1990.

Hybel, Alex Roberto. *Power over Rationality: The Bush Administration and the Gulf Crisis. Albany:* State University of New York Press, 1993.

---

1 Richard G. Darman
2 Wieseltier

Janis, Irving L. *Groupthink: Psychological Studies of Policy Decisions and Fiascoes*, 2nd ed. Boston: Houghton Mifflin, 1982.

Jones, Cheristopher M. "American Prewar Technology Sales to Iraq: A Bureaucratic Politics Explanation", pp. 279-96 in Eugene R. Wittkopf (ed.), *The Domestic Sources of American Foreign Policy: Insights and Evidence.* New York: St. Martin's, 1994.

Khong, Yuen Foong. *Analogies at War: Korea, Municib, Dien Bien Phu and the Vietnam Decisions of 1965.* Princeton: Princeton University Press, 1992.

Nathan, James A., ed. *The Cuban Missile Crisis Revisited.* New York: St. Martin's 1992.

Smith, Steve. "Policy Preferences and Bureaucratic Position: The Case of the American Hostage Rescue Mission", *International Affairs 61* (Winter 1984 – 1985): *9-25.*

Snyder, Richard C., H. W. Bruck, and Burton Sapin, eds. *Foreign Policy Decision – Making: An Approach to the Study of International Politics.* New York: Free Press, 1962.

't Hart , Paul. *Groupthink in Government: A Study of Small Groups and Policy Failure*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1990.

Walker, Stephen G. "Role Theory and the Origins of Foreign Policy", pp. 269-84 in Charles F. Hermann, Charles W. Kegley, Jr., and James N. Rosenau, eds., *New Directions in the Study of Foreign Policy.* Boston: Allen and Unwin, 1987.

Wilson, Heather. "Missed Opportunities: Washington Politics and Nuclear Proliferation", *The National Interest* 34 (Winter 1993 – 1994): 26-36.

فصل ۱۴

ویژگیهای رهبر و اعمال سیاست خارجی

اگر طی عمری در سیاست و حکومت چیزی آموخته باشم، صحت این جمله معروف است که "تاریخ شرح زندگی است" -استوار می‌باشد.
اینکه تصمیمات توسط انسانها گرفته می‌شود که بر اساس شناخت آنان از جهان و چگونگی درکشان معاون رئیس جمهور جورج بوش. ۱۹۸۷
یکی از بغرنج ترین چیزها برای خارجیان فهم این تصور است که سیاست خارجی ما با هر رئیس جمهور جدیدی بنابر ترجیح شخص رئیس جمهور تغییر می‌یابد.
وزیر سابق امور خارجه هنری کیسینجر، ۱۹۷۹

در نظـر آورید رئیس جمهوری را که به تنهائی در دفتر کارش نشسته، با بحرانی دست و پـنجه نـرم مـی‌کند که جان هزاران آمریکائی را که در خارج زندگی می‌کنند و دهها هزار نفر دیگر را تهدید می‌کند. فرض کنید که این رئیس جمهورِ خاص با داشتن اقتدار در اعمال قدرت نظامـی عظـیم علـیه مهاجم، انگـیزه آنـی همـاوردی دارد، مسـتعد آنست که مبادرت به اقدام مـتهورانه‌ای نمـاید تـا جلـب توجـه کـند. مـتمایل است جهت بهره برداری از فرصتها دست به مخاطـره بـزند، جهـان را بـه صـورت جنگلـی می‌بیند که شخص باید برای قدرت دائماً چنگ و دنـدان نشـان دهـد، نسـبت بـه دیگران بی اعتماد است، دشمنانش را حقیر می‌شمارد، و زود از کـوره در مـی‌رود. همچنیـن فـرض کنـید که نیروی محرک این رئیس جمهور ترس از شکست ناشـی از کمـبود اعـتماد بـنفس است، ترسی که وی در گذشته به خاطر اقدامات هیجان آور و موفقیـت‌آمیز بر آن غلبه یافت که موجب اعاده اعتماد به نفسش گردید. چنین رئیس جمهوری چگونـه نسـبت بـه بحرانهائـی که با آن روبرو می‌شود واکنش نشان خواهد داد؟ آیا او خودش را محـدود بـه اصـول گزیـنش عقلائـی خواهـد کـرد، کـه در آن چـیزی جز منافع ایالات متحده تصـمیم‌گیری‌اش را تغییر نخواهد داد؟ یا آیا واکنش وی به طور قابل توجهی متأثر از ویژگیهای منحصر، سابقه، اعتقادات و صفات شخصی‌اش خواهد بود؟

اگـر چـنانچه شـاید و بـاید سـخن بگوئیم، دولت – ملت ها از اقدام یا فکر کردن ناتوان مـی‌باشـند.آنهـا مظاهـری غیر جاندار برای جوامع – یعنی مردم درون مرزها می‌باشند. در واقع دقیقتر این است که، تصمیمات سیاست خارجی توسط معدودی به نیابت از طرف دولتها، یعنی

رئیس جمهور و حلقه درونی مشاورانش گرفته می‌شود. توماس جفرسون معتقد بود، "مدیریت امور خارجی روی هم رفته کار اجرائی است." هاری ترومن نظری موافق داشت وقتی اعلام کرد "من سیاست خارجی آمریکا را تعیین می‌کنم." بنا به این دلایل، ویژگیهای شخصی کسانی که صاحب اختیار شده اند تا از طرف ملت تصمیم بگیرند بسیار مهم است.

در این فصل ما به بررسی فرضیه‌هایی می‌پردازیم که در آن افراد یکی از منابع مهم سیاست خارجی آمریکا می‌باشند. ما به خود رهبران می نگریم، مردمی که نقشهای تصمیم‌گیری را در بالاترین طبقات حکومت تصدی می‌نمانید بخصوص به رؤسای جمهور و درمی یابیم آیا چگونه خواسته‌ها، نگرانیها، اعتقادات، خاطرات، و تجربیاتشان بر سیاست خارجی آمریکا نفوذ می‌گذارند.

افراد به عنوان منبع سیاست خارجی

به خاطر برتری و قدرتِ رئیس جمهور، وسوسه‌کننده است که به سیاست خارجی به مثابه امری نگریست که منحصراً با ترجیحات ریاست جمهوری تعیین می‌شود و حکومت را هویت شخصی داد و سیاست را با نام بانیانش مترادف دانست. استعاره رالف والدو امرسون[1] که، "تاریخ چیز خاصی جز بیوگرافی نیست" این دریافت عمومی را هیجان انگیز می‌سازد که شخص رهبران سازنده و محرک تاریخ می‌باشند. این مدل *قهرمان در تاریخ* تجلی اش را در سیاست‌گذاری خارجی درعادت وابسته کردن نام رؤسای جمهور به سیاستهای اعلامی می‌توان یافت (مثلاً، دکترین ترومن، دور کندی)، چنانکه گویی افراد مترادف با خود کشور می‌شوند، و به طور معمولی نسبت دادن توفیقات و شکست‌ها در امور خارجی به دولتی که در زمانش این حوادث روی داده‌اند. انتظار می‌رود که رهبران جدید تفاوتی بوجود آورند.

این اعتقاد که افرادی که زمام اداره امور را بدست دارند حائز تأثیر و اهمیت می‌باشند یکی از مفروضات عمده و مسلم سیستم انتخاباتی دمکراتیک می‌باشد. از اینروی هر دولت جدیدی در پی آنست که خودش را از سلفش متمایز سازد و تفاوتهای سیاسی را برجسته سازد، چون درصدد است که این پیام را برساند که این دولت نظم جدید (و بهتری) را مهندسی کرده است. تمایل رسانه‌های جمعی که اقدامات ریاست جمهوری را برچسب "جدید" بزنند، به آن کوششها کمک می‌کند. از این قرار رهبری و سیاست چیزی مترادف ترسیم می‌شوند، و تغییرات در سیاست و جهت سیاسی غالباً به عنوان نتایج پیشنهادات رهبری فرض می‌گردد.

ملاحظهٔ ویژگیهای اخلاقی افراد، توجه را به بنیادهای روانی رفتارشان معطوف می‌دارد.

---

[1] Ralph Waldo Emerson

ادراکات، نیازهای شخصی، و سائق‌های باطنی همه عوامل تعیین‌کننده مهمی در شیوه عمل مردم هستند. بهمین ترتیب، خصائل ذاتی تصمیم گیرندگان بر چگونگی پاسخ آنان نسبت به وضعیت های گوناگون نفوذ می‌گذارد. شناختها و پاسخهای تصمیم گیرندگان نه بوسیله "حقایق عینی وضعیت... بلکه بوسیله" تصور "آنها از وضعیت تعیین می‌گردد" یعنی، "مطابق نحوه‌ای که جهان بر آنها ظاهر می‌شود... نه ضرورتاً بر طبق آنچه که هست، (بولدینگ ۱۹۵۹). این اصل بدرستی نشان می‌دهد که تصورات، رفتار سیاست خارجی را شکل می‌دهند.

ادراکات شخص، انعکاس ساده آنچه به صورت انفعالی مشاهده می‌شود نیست، بلکه تحت تأثیر خاطرات، ارزشها، نیازها و باورهایی است که ناظر در مواجهه با وضعیت با خود می‌آورد (نگاه کنید به فالکوسکی[1] ۱۹۷۹، یونسون ۱۹۸۲). ادراکات هر فردی به خاطر پیشداوریهای شخصی و سائق های ذاتی، و همچنین تجارب قبلی و انتظارات آتی، جانبدارانه می‌گردد. بنابراین آنچه در ذهن تصمیم گیرنده می‌گذرد مهم است.

هنگامی که ما توجه را از شیوه مورد بحثِ موضوعات به سوی خود بحث‌کنندگان تغییر دهیم، باید بپرسیم که آیا تضاد بین تصمیم‌گیرندگان تفاوتی را در سیاست – هم در محتوی و هم در صورت موجب می‌شود؟ آیا تیپِ شخص منتخب یا منتصب برای مشاغل سیاست‌گذاری تأثیری بر رفتار بین المللی کشور دارد؟ آیا کیفیات خاص شخصیِ کسانی که مشاغل سیاسی دارند، تعیین کننده مسیری است که یک ملت برای خودش در امور خارجی تعیین می‌کند؟ یا اگر دیگران همان مشاغل را داشته باشند طی همان دوره بنحو مشابهی اقدام خواهند نمود؟ آیا تغییر در رهبری برانگیزنده متغیر در سیاست خارجی است؟ اگر چنین است، به چه طریق، و تحت چه شرایطی؟ ما اینک به این سئوالات فریبنده بر می‌گردیم.

افراد و اِعمال سیاست خارجی

هیچ دو نفری شبیه هم نیستند؛ هر شخص تا حدودی متفاوت از دیگری است. این تنوع در شخصیتهای بزرگ بعد از جنگ جهانی دوم مشهود است. مقایسه کنید"بروند به جهنم" هاری ترومن را با زبان گرم و نرم آیک آیزنهاور، حالت فرهمندی جک کندی، "دیک کلک" بودن نیکسون، جیمی کارتر "فرومانده در وطن"، "داج" ریگان هالیوودی، جورج بوش "اطو کشیده،" و ویلی "زیرک" یعنی کلینتون. تفاوتهای ظاهری در صفات شخصی نخبگان سیاسی ممکن است مشابهتهای مهم را پوشیده دارد. بنابراین، سئوال مربوطه این نیست که تا

---

[1] Falkowski, Jonsson

چه حد افرادی که سیاست خارجی آمریکا را تعیین می‌کنند متفاوت هستند، ولی، در عوض، چه تأثیری خصال افراد بر رفتار تصمیم‌گیری شان دارد.

اگر چه دشوار است که به این مساله عمومیت بخشید، ولی به سهولت می‌توان نشان داد که خصوصیات شخصی سیاست‌گذاران بر رفتارشان تأثیر می‌گذارد، همانگونه که مطالعات عمیق در مورد برخی از تصمیم‌گیرندگان مؤید آنست[یک]. بسیاری بر آنند که تاریخ زندگی سیاست‌گذاران، معرف ترکیبی از حالات روانی و جهان بینی شان است. طرفداران این فرضیه بلا استثنا فرض می گیرند که صفات شخصی رهبران را تجارب اوائل کودکی، روابط با والدین و همبازیها، نحوهٔ درکشان و مانند اینها می‌سازد. این عوامل زمینه‌ای تصور می‌شود که صفات شخصی و عقاید رهبران و نیز شیوه‌های بعدی تصمیم‌گیری و رفتار سیاست‌گذاری‌شان را معین می‌کند.

شرح احوال روانی: خصوصیات شخصی و رفتار سیاست خارجی

عواقب روانی متأثر از ایام کودکیِ سخت و اغلب همراه با تنبیه رئیس جمهور وودرو ویلسون را در نظر بگیرید. ناتوانی ویلسون در خشنود ساختن پدر سختگیرش منجر به نیازی مفرط در مرحله بعدی زندگیش گردید که احترام دیگران را به خود جلب نماید، که این خود مبین رهیافت ویلسون برای تحقق برنامه‌های سیاست آرمانگرایانه‌اش می‌باشد. ویلسون به عنوان رئیس جمهور جهت نمایش کارهای بزرگ، کوشش فوق‌العاده‌ای به عمل آورد تا ترس از عدم مقبولیت را جبران سازد. قابل توجه ترین آنها مبارزه شدیدش برای ایجاد **جامعه ملل** بود، شوقی که نشاندهنده نیاز بیش از حد ویلسون به کسب مقبولیت خالصانه بود. (جورج و جورج ۱۹۶۴).

نخستین وزیر دفاع آمریکا، جیمز فارستال[1]، موضوع زندگی نامه روانی مفصل دیگری است (روگو[2] ۱۹۶۳). فارستال مطرود و نگران، دچار رنج روحی ناشی از ضایعات سوء ظن شدیدبود. او نه فقط از خارجیان می ترسید بلکه به دوستان و همکاران خودش بی‌اعتماد بود. زندگی کاری‌اش به نحو فاجعه‌آمیزی در خودکشی پایان یافت.

رابطه ممکن بین حالات روانی یک رهبر و رفتار سیاسی‌اش یادآور تحقیقات در مورد شخصیت رئیس جمهور کندی و شیوهٔ کار وی است در تصمیماتی که در ایام بحران موشکی

---

[1] James Forrestal
[2] Rogow

کوبـا اتخـاذ کرد. به موجب یک تفسیر (جنجالی) (مونگار[1] ۱۹۷۴)، کندی در بیشتر ایام زندگی از روان‌پریشـی به خاطر ترس شدید از شکست از یک سوء و نیاز مفرط به کمک از سوی دیگر در رنج بود. مورد اولی از ناتوانی‌اش جهت رقابت موفقانه با برادر بزرگترش (جوی جونیور) ناشی مـی‌گردید، که به وی در یک رقابت خانوادگی مزیت ناعادلانه ای داده شده بود. پدرش جوی را بـه دوسـتان خود به عنوان رئیس جمهور ایالات متحده معرفی می‌کرد و مادرش او را به عنوان سرمشـقی جهـت سـایر فـرزندان بخصوص جک قرار می داد و او را آزاد گذاشته بود که آنان را مـنظم و بـا انضـباط بار آورد. در چنان شرایطی برای جک غیر ممکن بود که سهم متناسبی از توجـه، قبولـی و علاقـه والدیـنش را کسب نماید، و این امر اتکا و اعتماد بنفس کندی جوان را مـتزلزل کـرد. یک رشته بیماریهای پی در پیِ ایام کودکی این امکان را میسر ساخت که وی از رقابت بی ثمر اجتناب ورزد و متوسل به "خیال پردازیهای ماهرانه جهت حفظ تصور خود بزرگ بینی اش گردد" از اینروی خودفریبی به عنوان مکانیسمی دفاعی جهت حفظ وی از ضعف مورد استفاده واقع شد.

بلـوغ بـه کمـک جـک کـندی جـوان آمـد تـا خـود تصوری اش را تقویت نماید. چون شخصـیتش شـکل مـی‌گرفت، کندی هنوز نیاز داشت به اینکه ارزش شخصی اش را ثابت کند. جسـتجویش بـرای ماجـرا و حادثـه، ناآرامـی، روشنفکر مابی، و پذیرش وظائف دشوار منعکس کنـنده این عقده دیرین می‌باشد. به منظور حفظ خود تصویری مورد رجحانش، او از روی عادت و متواضـعانه بـا جلـب توجـه انتقاد کنندگانش به جانب جزئیات بی اهمیت، آنان را خلع سلاح مـی‌کرد. این منعکس کننده تمسخری کنایه آمیز و درون گرائی بیرحمانه ای بود که انتقادات اولـیه را از مـیان مـی بـرد و در همـان زمـان اعـتماد مجدد و حمایت دیگران را سبب می شد. تومـاس مونگـار اظهار می‌دارد، گفتار و کردار کندی به عنوان رئیس جمهور طی بحران موشکی کوبا، می‌تواند ریشه در اختلافات روانی لاینحل وی داشته باشد. آن بحران به صورت یک " بازی " درآمد. فرصتی برای ترمیم احترام به خود، اقدامات کندی بیشتر به منظور درمان روانی اتخاذ مـی‌گـردید تـا دلایـل اسـتراتژیک (مانند جلوگیری از تغییری در موازنه قدرت هسته ای). این مخاطـرات جزئـی نبودند، هنگامیکه وی درباره احتمال جنگ هسته‌ای و نابودی تمدن ناشی از اقدامـات مخاطره آمیز ایالات متحده مورد سئوال قرار گرفت، مونگار استدلال می‌کند که کندی بـه آرامـی جـواب داد احتمال انهدام بین یکی در سه تا و یا دو تا است) تصمیمات مهم کندی، توسط انگیزه‌های شخصی‌اش شکل می‌گرفت.

آیـا وضـعیت کـندی منحصـر اسـت، یـا آیـا نـیازهای عاطفـی و شخصی بر واکنشهای

---

[1] Mongar

سیاست‌گذاران نسبت به وضعیت‌های سیاسی خارجی تأثیر می‌گذارند؟ مورد هنری کیسینجر را در نظر بگیرید، تصمیم‌گیرنده‌ای که بچگی فوق العاده‌اش تفاوت فاحشی با مسیر عادی کسب قدرت داشت. وی از آزار نازی‌ها در وطنش، آلمان گریخت، تحصیل دبیرستان را در حالیکه تمام روز کار می‌کرد، شبانه انجام داد. وارد ارتش شد، دانشکده را در هاروارد گذراند، وسپس پرفسور دانشگاه شد و به عنوان مشاور متنفذ سیاست خارجیِ ریاست جمهوری خدمت کرد، که نهایتاً انتصابش به عنوان نخستین وزیر یهودیِ امور خارجه بود.

کیسینجر یقیناً در مواجه با مشکلات شخصی و ملی متکی بر افکاری بود که طی تجارب اولیه‌اش تکامل یافته بود (ایساک[1] ۱۹۷۵). کیسینجر از لحاظ شخصی نا ایمن، معذلک خودبین بود و عدم اطمینان را ذات اصلی سیاست بین‌المللی می‌دانست.

او به عنوان یک سیاست‌گذار اعتقادات ثابتی داشت: نخست اینکه مردم در آنچه می‌توانند انجام دهند محدودیت دارند، و دیگر اینکه، به خاطر پیچیدگی زندگی، بسیاری از اشخاص ناقابل به نحو نا منتظری تاریخ را به حرکت در می آورند. به هر حال شگفت اینکه، اصل عدم یقین که مؤید دیدگاه جهانی بدبینانه وی بود، ممکن است همچنین مایه توفیقش بوده باشد، چون دستاوردهای کیسینجر را می‌توان تا حدی به توانائی‌اش در استفاده از ابهام، مصالحه در مذاکره، و پنهانکاری– و به همان حد، استراتژیهای زیرکانهٔ روابط عمومی تا برداشت شخصی‌اش – در شیوهِ اعمال دیپلماسی نسبت داد(دو).

پذیرش واقعگرایی سیاسی به عنوان تئوری سیاست بین‌المللی از سوی کیسینجر با گذشته غیرعادی‌اش مرتبط بود. ***واقعگرایی سیاسی*** بر وقوع منازعه بین دولتها و نه سازگاری، نیاز به تقویت قدرت متناسب با قدرت دشمنان، نارسائی مفاهیم اخلاقی به عنوان راهنمایی جهت امور خارجی، و بی اعتمادی نسبت به انگیزه های دیگران تاکید دارد. هر یک از اینها مصادیقی می‌یابند در "درسهائی" که کیسینجر از تجارت شخصی طی دوره شکل‌گیری آگاهی سیاسی‌اش آموخت. بنابراین بنظر می‌رسد که تنفر کیسینجر از اخلاق‌گرایی و به همین نحو ترجیحش به عدم پرسش از اینکه "چه چیزی درست و چه چیزی نادرست است؟" ولی در عوض اینکه "چه کسی قوی است و چه کسی ضعیف؟" ریشه در جوانی نا ایمن و نامطمئن او داشت.

با این شرح مختصر از ویلسون، فارستال، کندی، و کیسینجر شخصیتهای متفاوتی که به مقام قدرت در تشکیلات سیاست خارجی آمریکا رسیده‌اند و تأثیر نیازها، سوابق، و تجارب پیشینشان بر نگرش بعدی و رفتار سیاست‌گذاریشان، می‌توانیم این پدیده‌ها را با نگرش

---

[1] Issak

خاص‌تری به ارتباط بین شخصیت رئیس جمهور و کارکرد ریاست جمهوری، بیشتر کشف کنیم. در اینجا تحلیل جیمز دیوید باربر[1] از خصایل شخصی رؤسای جمهور و شیوه‌های رهبریشان بخصوص روشن‌کننده است.

منش ریاست جمهوری

طبق نظر باربر، رؤسای جمهور را می‌توان به بهترین نحو با ملاحظه "سلیقه"شان (شیوه‌های انجام نقشهای سیاسی بر طبق عادت)، "دیدگاه جهانی" (باورهای مرتبط سیاسی) و بخصوص"منش" – "شیوه ای که رئیس جمهور در قبال زندگی– نه برای یک لحظه می‌گیرد" شناخت (باربر ۱۹۹۲).

دو بُعد منش ریاست جمهوری مهم هستند: انرژی‌ای که رؤسای جمهور برای کار اختصاص می‌دهند (فعال یا بیحال) و خرسندی شخصی از وظائف ریاست جمهوری (منفی یا مثبت). بعد نخست، برداشت رؤسای جمهور را از شرح وظیفه شان نشان می‌دهد. رؤسای جمهوری که فعال متحرک و پویا هستند، با شوق و انرژی به چالش و رهبری برمی خیزند، مشتاقانه به مسئولیتهای شغل توجه می‌کنند، و با رغبت وظیفهٔ مدیریت و تنظیم سیاست را می پذیرند. در حالیکه برعکس رؤسای جمهور غیر فعال، ترجیح می‌دهند که در مسیری ثابت و آرام حرکت کنند، با حفظ ترتیبات موجود و پرهیز از دردسر که به طور ثابتی همراه با تغییرات در سیاست است.

بُعد دوم، سطح رضایت رؤسای جمهور از شغلشان را منعکس می‌سازد. این حالت متغیر است زیرا برخی رؤسای‌جمهور از شغلی که به آن دست یافته‌اند رضایت نداشته و با ناخرسندی به بار مسئولیت ترس آور آن نگریسته‌اند. این تیپ منفی، *باربر* خاطر نشان می‌سازد، حکایت از تجاربی در طفولیت دارد که شخص را به پذیرش وظیفه مجبور می‌کند اما هراسان از بار سنگین مسئولیت است که همراه با حفظ قدرت می‌باشد.

منش دو بعدی هر رئیس جمهور این امکان را می‌دهد که وی را در یکی از چهار مقوله غیر فعال – منفی، غیر فعال – مثبت، فعال – منفی، و فعال – مثبت طبقه‌بندی کرد. *باربر* تمایز میان این چهارطبقه را چنین نشان می‌دهد: "رؤسای جمهور فعال – مثبت می خواهند بیشتر به نتایج دست یابند. فعال – منفی ها قصدشان تحصیل و حفظ قدرت است. غیر فعال – مثبت‌ها در پی آنند که دوستشان بدارند. غیر فعال – منفی‌ها بر فضیلت اجتماعی‌شان تاکید دارند. رابطه فعالیت با لذت در یک رئیس جمهور، مجموعه‌ای از خصوصیات را برجسته می‌سازد

[1] James David Barber

که تمایز بین انواع تعدیل شده تندخو، خوشخو و کناره جو را تعیین می‌کند.

باربر، بدون شگفتی می‌پذیرد که رؤسای جمهور با خصوصیات فعال – مثبت بهتر مستعدِ هدایت سیاست خارجی کشور و مواجهه با چالشها و بحرانها می‌باشند. فعال – مثبت‌ها خرسندند و از احترام به خود برخوردارند، پذیرای افکار نو و قادر به آموختن از اشتباهاتشان می‌باشند. انرژی‌شان دیگر صرف غلبه بر اضطرابهای مربوط به جوانی شان نمی‌شود بلکه در عوض به بیرون و به سوی توفیق هدایت می‌گردد. بنابراین به عنوان سیاست گذار، فعال – مثبتها ظرفیت زیادتری برای رشد و انعطاف دارند. نمودار ۱-۱۴ رؤسای جمهور فعال – مثبت و همچنین سایر انواع را که در تیپ شناسی باربر آمده مشخص می‌سازد.

	مثبت	منفی
فعال	فرانکلین روزولت هری ترومن جان کندی جرالد فورد جیمی کارتر جورج بوش بیل کلینتون	وود رو ویلسون هربرت هوور لیندون جانسون ریچارد نیکسون
غیرفعال	ویلیام تافت وارن هاردینگ رونالد ریگان	کالوین کولیج دوایت آیز نهاور

نمودار ۱-۱۴: طبقه‌بندی باربر از رؤسای‌جمهور قرن بیستم براساس نوع خصوصیاتشان.

جستجوی باربر نشان می‌دهد که رفتار رهبران، با مهارتها و ارزشهای مشابه می‌تواند با توجه به خصوصیاتشان کاملاً متفاوت باشد. ذات فردی یک رهبر، و بخصوص درجه اعتماد به نفس و اعتماد به خودش شدیداً در عملکرد او تأثیر می‌گذارد. از اینروی ویژگی های شخصی و نیازهای عاطفی که طی دوران کودکی تکامل یافته بر تجربه و رفتار همه تصمیم‌گیرندگان مؤثر است. اینک با ملاحظه چند نمونه از کارِ باربر[ــه] و سپس با تقلید از روش‌شناسی، و قیاس از او منش چهل و دومین رئیس جمهور کشور، بیل کلینتون را ارزیابی می‌نمائیم.

وود رو ویلسون

وودرو ویلسون رئیس جمهوری فعال – منفی ناتوان از مصالحه با مخالفان در کنگره و

دیگرانی بود که علیه "جامعه ملل" موضع داشتند. ("بپذیرید یا رد کنید" – شیوه‌ای بود که ویلسون مسئله را عرضه کرد. نهایتاً پافشاری بر شیوه عملی که محکوم به شکست بود، به هزینه چیزی تمام شد که آنقدر عمیقاً برایش عزیز بود.

وارن جی. هاردینگ

یک فرد غیر فعال مثبت، هارد ینگ آرزو داشت که (دوست داشتنی ترین) رئیس جمهور آمریکا باشد، ولی تاریخ وی را به عنوان شاید "بدترین رئیس جمهور." بیاد می‌آورد امتیاز صفر برای تمام معیارهای "عظمت رئیس جمهور." وی در پایان نخستین دوره مبارزه اقتدارگرایی قرن بیستم به قدرت رسید و بحث ملی درباره جامعه را به سود "بازگشت به حالت معمولی" (بخوانید "انزوا جویی") پایان داد و سپس مبتکر کنفرانس واشنگتن درباره خلع سلاح دریائی و موافقتنامه‌های مربوطه به منظور تامین صلح در اقیانوس آرام گردید. ولی توفیق اولیه‌اش بر اساس توهمات بود – توهماتی که کمک به ایجاد سقوط ناگهانی ۱۹۳۰ کرد. (ولفوتیز[1] ۱۹۹۴).

هری اس. ترومن

یک رئیس جمهور فعال – مثبت، هری اس. ترومن ابتکارات زیادی بعمل آورد در زمانی که چنین اقداماتی با در نظر گرفتن مقتضیات تصدی مقام، کیفیات شخصی، و شرایط کشور غیر ممکن بنظر می‌رسد. چرا؟ بسیاری از اقدامات متهورانه سیاست خارجی ترومن – دکترین ترومن، طرح مارشال، ناتو، و مداخله در کره – مسلماً از شخصیت قاطع ترومن ناشی گردید.

دوایت دی. آیز نهاور

اگر چه باربر می‌پذیرد که مشکل است دوایت دی. آیزنهاور را دقیقاً در طبقه‌بندی جای داد، معذلک وی نتیجه می‌گیرد که آیک فردی غیر فعال – منفی بود. آیز نهاور "احساس وظیفه‌ای نکرد که باید دنیا را نجات دهد یا به صورت قهرمان بزرگی در آید، ولی به راحتی می‌توان گفت که او برای نیل به آنچه در بهترین صورت می‌توانست انجام دهد،کوشید." این جنبه غیر فعال شخصیت او بود. باربر معتقد است که جنبه منفی در احساسش منعکس بود که خیال می‌کرد به وی کارهای سنگین غیر لازمی تحمیل شده بود. در واقع آیزنهاور ادعا کرد که

---

[1] Wolfowitz

حملـه قلبی‌اش در سپتامبر ۱۹۵۵ از آنجا شروع شد "که در زمین گلف مکرراً به خاطر تلفنهای غیر ضروری وزارت امور خارجه بازی‌اش قطع می‌گردید."

جان اف. کندی

باربـر معـتقد است که همانند ترومن، منش فعال- مثبت جان کندی مؤثر در تواناییهای وی بـه مدیریـت بحران (صرفنظر از تحلیل مونگار) بود. وی توانست از اشتباهات پیشین خود و تجربه شوم فاجعه خلیج خوکها در آوریل ۱۹۶۱ چیزی بیاموزد. در اکتبر ۱۹۶۲، "در فرماندهی، در ارزیابـی اطلاعـات، در تکنـیک مشـورت، و در تعاطـی فکر با مخالفش، بی‌تردید جان کندی مهارت یافته بود. او از آن نظر، یک رئیس جمهور حرفه‌ای و آزموده بود."

لیندون بی. جانسون

باربـر بـه این نتیجه می‌رسد که جانسون، مانند ویلسون، رئیس جمهوری فعال – منفی بـود. "آهـنگ خـارق العـاده اقدامات وی طی ریاست جمهوری"، به انگیزه علائق انساندوستانه و تعهـد بـه جسـتجوی شـادمانی و ایجـاد دنـیای بهتر، نشانگر فعال‌گرایی در منش جانسون بود. موضع "خشن، سخت و نظامی گرایانه‌ای" که او نسبت به دشمنانش پیش می‌گرفت منفی‌گرایی او را تأیـید مـی‌نماید. در ۱۹۵۲ در حالیکه عضو سنا بود طی بیانیه‌ای، اعلام داشت که "آماده می‌شود تا مسکو را تبدیل به خرابه‌ای سازد تا مانع از تجاوز کمونیسم در هر جایی گردد" و این جنبه دیگری از منش او را آشکار ساخت.

ریچارد ام.نیکسون

ریچـارد نیکسـون رئـیس جمهـوری فعال –منفی، تضاد آشکاری باترومن وکندی دارد. باربر، در حالیکه نیکسون هنوز در کاخ سفید بود نوشت، "خطر در ریاست جمهوری وی همانند بـاوری اسـت کـه ویلسـون، هوور و جانسون به آن تسلیم شدند: بستگی انعطاف‌ناپذیر نسبت به خـط مردود سیاسی." تصمیم نیکسون به توسعه جنگ ویتنام با حمله به کامبوج در بهار ۱۹۷۰ علامـت ایـن بـیماری بود "برای درک منش ریچارد نیکسون و رئیس جمهور نیکسون – منشی که در اوائل زندگی اش شکل گرفت – شخص فقط لازم است که سخنرانیش را در مورد حمله بـه کامـبوج مـرور کند، یا مطالبش راجع به قدرت و کنترل، بیانیه استقلال، نگرانی‌درونی، لعن منـتقدان و برابـر دانسـتن تحقـیر بـا شکسـت را ملاحظـه نماید" (باربر ۱۹۷۷). نیکسون بدون احساس نیاز به کسب مشورت از مشاورانش به تصمیم حساس مذکور رسید، و شیوه‌ای که طی آن رئـیس جمهور تصمیمش را اعلام داشت، وزیر دفاعش ملوین لارد، و در واقع خیلی‌ها را در

واشنگتن نیز مبهوت ساخت.

روندی که بر مبنای آن رئیس‌جمهور تصمیم گرفته بود و اقدام کرد... آنقدر ترسناک بود که خود تهاجم. چون داستان تصمیم‌گیری بحران معلوم شد – این حقیقت که مقامات ارشد وزارت امور خارجه ناگهان ارتباط تلگرافی اصلی شان قطع شده بودند، و دستورات نظامی مستقیماً از کاخ سفید صادر می شد، و بویژه انزوای تقریباً کامل رئیس جمهور از افکار عمومی وکنگره- زمانیکه او بدون آگاهی نزدیکترین مشاوران نظامی‌اش عمل کرد – نظر رئیس جمهور را به عنوان یک فرد حرفه‌ای مورد تردید قرارداد. (باربر ۹۷۷، ۴۳۹) انزوای شخصی فوق العاده، نهایتاً ریاست جمهوری نیکسون را نابود ساخت.

جرالد. آر. فورد

پس از رسوائی واتر گیت و استعفای نیکسون، فورد تصدی مقام را بدست گرفت، باربر خاطر نشان می‌سازد که فورد از حد انتظارات اندکی که بسیاری نسبت به ریاست جمهوری وی داشتند فراتر رفت و ظرفیتی را از خود برای آموختن و پیشرفت نشان داد. "اگر چه متفکری گام به گام بود"، فورد وظیفه سیاست‌گذاری را با طرز فکری مثبت و خصوصیات فعال‌گرایی، رؤسای جمهور فعال – مثبت به عهده گرفت: درست هنگامی که همه پایه‌ها در ویتنام فرو می‌ریخت، او بدون واقعگرائی خواستار صدها میلیون دلار بیشتر به صورت کمک نظامی بود. وی سیاست خارجی را به دست یک افسونگر مذاکرات مهم [هنری کیسینجر] سپرد که توفیقات سریعش مانع از عمیق شدن آشوبهای جهانی گردید. و او قاطع و سرسخت تا آنجا که می‌توانست در برابر همه انواع طرحهای "نارسا" جهت رهائی کشور از رکود ایستادگی کرد، و با آنها با همان طرحهای خودمانی خودش مقابله کرد.

جیمی کارتر

با یادآوری اینکه کارتر با انتظارات بزرگ در زمانی که امید چندانی نمی‌رفت‌به واشنگتن آمد، باربر پیش‌بینی کرد که کارتر پر انرژی، فعال مثبت از زندگی در اداره بیضی شکل بهره خواهد برد و اینکه آنجا را پر از شادی خواهد یافت. بهرحال، باربر همچنین هشدار داد که مشکلات کارتر از زیاده روی در خصوصیت فعال – مثبت او سرچشمه می گیرد: "عطشی برای نیل به نتیجه" که پیش بینی وی درست از کار در آمد. منش کارتر نهایتاً وی را وادار ساخت که با بیقراری اهداف زیادی را در آن واحد تعقیب نماید – میل شدیدی که اعتبار به اتهامات مکرری بخشید که او ناهماهنگ و غیر قاطع بود، اینکه او تصویر روشنی درباره اولویتها نداشت، و تقریباً به همان زودی که هدفهای سیاسی را اعلام می‌داشت آنها را به خاطر اهداف تازه تر کناره می‌گذاشت و آنها را نیز بایگانی می‌کرد.

رونالد ریگان

شخصـیت و ایدئولوژی ریگان خصوصیات ناهمگونی را آشکار می‌سازد. باربر (۱۹۸۱) در روز تصـدی نخستین دوره ریاست جمهوری ریگان خاطر نشان ساخت "آنچه سبب دشواری در درک جهـان بینـی عملـی ریگان می‌باشد، شیوه خاص وی در فن خطابت است. این امر سلیقه سیاسی‌اش را بـه طـور آشکاری تحت نفوذ دارد." هنر ریگان در بکارگیری کلمات، که منجر به شـهرت "ارتـباط برقرار کننده بزرگ" گردید احساس واقعی وی را پنهان می‌داشت. ولی طرزِ کار "ایـن نـیز بگذرد" وی و خوش بینی‌اش، ریگان را یک غیر فعال – مثبت نمود، شخصیتی پذیرا، توافـق جـو، هدایـت شده توسط دیگران که طی زندگی در جستجوی محبت بود، پاداشی برای موافق بودن و همکاری کردن، تا اینکه شخصاً نظرش را به دیگران بقبولاند. همکاران ریگان وی را حتی در موقعیتهای بحران "غیر مشغول در روند برنامه‌ریزی، منزوی، و به طور غیر هماهنگی رهـا از تعهـد" توصیف کردند (مک الوین[1] ۱۹۸۴). بستگی بسیار ریگان به مشاورانش، تمایل به ایـنکه تفویض اختیار نماید، و بی‌میلی‌اش نسبت به روند سیاسی کاملاً در رسوائی ایران – کنترا مشـهود بـود، و حکایـت از امتیاز اندکی برای ریاست جمهوری ریگان داشت. منش غیر فعال – مثبـتِ ریگـان همچنیـن از لحاظ احساسی، و شیفتگی عاطفی و فقدان یک ایدئولوژی منسجم سـبب نگرانـی بود. اگر چه وی عموماً به عنوان معتقدترین رؤسای جمهور جنگ سرد نگریسته می‌شود، باربر خاطرنشان می‌سازد که ریگان "هرگز یک ایدئولوگ جدی یا متفکر نبود" محافظه کـاری‌اش "موردی، و اتفاقی بود، نه از روی خردمندی". در واقع، ریگان به نگرش ساده "سیاه و سفید" وابسته و نسبت به حقایق بیعلاقه بود و تحت تأثیر آنها نیز قرار نمی‌گرفت (نگاه کنید به دالک[2] ۱۹۸۴، گلاد[3] ۱۹۸۳).

زندگـی ریگـان صـرف ایفـای نقش‌ها گردیده بود، تجربه ای که به درک وی از ریاست جمهـوری نـیز رنـگ بخشـید. سـی سال در کارنمایش بودن، دنبال و پیروی کردن از متن‌های نوشته و کارگردانی شده توسط دیگران، شیوه ای تئاتری به عملکرد وی بخشید.تا آنجا که یکبار آشـکار اظهـار داشت: "سیاست درست مثل نمایش است، شما یک پیش پرده پر از سر و صدا و غوغا دارید، بعد از آن برای مدتی آرامش، و سپس پایانی هیجان‌انگیز."

---

[1] Mcelvaine

[2] Dallek

[3] Glad

جورج بوش

جورج هربرت واکر بوش یک رئیس جمهور فعال – مثبت بود. با یادآوری اینکه "آقای بوش خواستار رسالتی بود... [او] خودش را به صورت فردی ملهم و برانگیخته‌شده می‌دید،" باربر در آغاز تصدی اش می پرسد: "آیا او می‌تواند به جهان واقع راه یابد و چالشها ی ایجاد صلح و عدالت را... به طریقی نو و متفاوت بعهده گیرد؟ با توجه به گذشته آقای بوش، آن امر امکان پذیر بود ولی او پای بند توافق و سازواری به نظر نمی‌رسید" (باربر ۱۹۸۹).

بهر حال باربر همچنین پرسید که "سئوال اساسی درباره بوش، منش وی نیست، بلکه جهان‌بینی وی است.تصورش چیست؟" بسیاری از دیگران نیز همین سئوال را مطرح کردند.

چندین نشانه متمایزِ سابقه کار بوش به عنوان یک خدمتگزار دولتی قابل ذکر است – عضو کنگره، رئیس کمیته ملی جمهوریخواهان، رئیس سیا، نماینده سیاسی در چین، سفیر در سازمان ملل متحد، و معاون رئیس جمهور – ولی در این سوابق چیزی از خلاقیت، کنجکاوی، وقوه ابتکار وجود ندارد. حضور تقریباً نامرئی‌اش به عنوان معاون رئیس جمهور با نبود سابقهٔ صریح و روشنی از اینکه موضع بوش – اگر چنین چیزی وجود داشت – در حوادث منجر به رسوائی ایران – کنترا در کجا قرار داشت. از اینروی بوش می‌توانست به عنوان فردی "راحت طلب توصیف شود که وظیفه پر زحمت، اما ناهماهنگی را عهده‌دار بود زیرا ردپای کمی از جائی که بوده، باقی گذاشته و مسیر کم رنگ و نامشخصی از جائی که می خواهد برود را ارائه می‌دهد" (گرستن زانگ و میر[1] ۱۹۹۰).

بوش خودش "این بینش و تصور" را کم اهمیت تلقی کرد ولی در تمام دوران ریاست جمهوری‌اش سرگرم آن بود، ترجیحِ فرم و پراگماتیسم واکنش محتاطانه – در واقع محجوبانه‌ای، نسبت به تحولات هیجان آور اروپا و اتحاد شوروی ناشی از پایان جنگ سرد را منجر گردید. بدینقرار وی کنترل ناچیزی بر حوادث داشت، در عوض در قبال اقدامات دیگران که آینده را می‌ساختند واکنش نشان داد. مثلاً در مراحل اولیه بحران بر سر کویت، بوش موضع مقابله نظامی و دیپلماتیک قاطعی را علیه صدام حسین اتخاذ کرد که موجب برانگیختن انتقاداتی شد. دیوید اس. برودر[2] – ستون نویس خاطر نشان ساخت:

> برای نخستین هشت سال دهه، ما در وجود رونالد ریگان، یک رئیس‌جمهور هنرپیشه داشتیم، آنچه اکنون ما در جورج بوش داریم، یک رئیس جمهور منفعل است: هر چه بیشتر او خودش را بسیار با کفایت و قدرتمند جلوه می‌دهد، عدم علاقه‌اش به شروع حرکت آزاردهنده‌تر می‌شود...

---

[1] Gerstenzany, Meyer

[2] David S. Broder

طی زمان، یک رئیس جمهور واکنش پذیر به طور فزاینده‌ای توسط حوادثی که ساخته خودش نیست در تنگنا قرار می‌گیرد. رهبری‌اش به طور اجتناب‌ناپذیری مورد تردید قرار خواهد گرفت. (برودر ۱۹۹۰)(چهار).

بحران خلیج فارس و جنگ ناشی از آن سایر جنبه‌های منش و شیوه بوش را آشکار ساخت: با حساب کردن روی ارتباطات وسیعش و دوستی با رهبران گیتی، بوش شخصاً معمار ائتلافی شد که به جنگ علیه عراق مبادرت ورزید، که نشان‌دهنده ترجیح دائمی برای سیاست شخصی بود (مولین و ویلداوسکی[1] ۱۹۹۲).

در وطن ترجیح وی به حلقه درونی و کوچکی از مشاوران که با توجه به پیوندهای شخصی و وفاداری برگزیده شده بودند تا تخصص یا تفکرِ مستقل، سبب افزایش رازداری گردید که مؤثر در پنهان نگاهداشتن تفکر رئیس جمهور از کنگره و مردم و بمنظور حفظ انعطاف پذیری دولت بود.

همانطور که در فصول قبلی ملاحظه کردیم، بوش تصمیم نهائی را خودش می‌گرفت. رازداری بوش و شیوه‌ای که او به عنوان صاحب اختیار و مسئول اتخاذ کرده بود، از پاسخ به انتقادات اولیه در مورد تصمیم به اعزام مأموریتهای سری به چین بلافاصله بعد از کشتار ۱۹۸۹ میدان تین آن من و بار دیگر در پی تهاجم به پاناما در پایان همان سال قابل پیش بینی بود: "من مکلفم که سیاست خارجی این کشور را به طریقی که مناسب می‌بینم اعمال نمایم."

به هر حال در پایان امر، حتی هدایت جنگ خلیج‌فارس، امتیاز بزرگ سالهایش در کاخ سفید، با "این مساله جهان بینی" و با تردید در خصوص توانائیش به یادگیری کم رنگ شد، همانطور که باربر پیش‌بینی کرده بود:

همه ما در ایام وی همان درس قبلی را آموختیم: دیکتاتورهای خطرناک را زود در بند کن. با دانستن اینکه چه باید بکند، بوش آنرا بخوبی انجام داد. ولی این درس شامل این نبود که چه موقع باید جنگ را پایان داد و یا اینکه دیکتاتور را در مقامش باقی گذاشت یا خیر...عاقلانه نیست که در خصوص شخص مخالف سخن تند به میان آورد، مانند آنچه رئیس جمهور بوش مکرراً در مورد صدام حسین بعمل آورد. بهر حال، هر آدم با تجربه ای باید می‌دانست که چنین بی‌احترامی‌ای علامتی است از عزم برکنار ساختن آن شخص از مقامش. برای رئیس جمهوری که ادعا نماید قصد نداشت عملش چنان تفسیر گردد، این بدتر از گمراه کردن است، این یعنی آماتور بودن. (مولینس و ویلداوسکی ۱۹۹۲، ۵)

---
[1] Mullins, Wildusky

بیل کلینتون

"مانند رئیس جمهور توماس جفرسون، [رئیس جمهور] ویلیام جفرسون کلینتون از لحاظ سیاسی فعال – مثبت و حائز مهارت سیاسی قوی است، و برای آنچه باور دارد، که بهترین باشد تلاش می ورزد." باربر، کلینتون را پس از ایراد نطق تصدی مقام ریاست جمهوری بدانگونه توصیف کرد (خبر و نظر، رالیق، ان سی، ۱۷ ژانویه ۱۹۹۳، ص ۱۰).

از بسیاری جهات کلینتون جلوه ای آرمانی از شخصیت فعال- مثبت است. علاقه‌اش به سیاست و کار سیاسی در میان رؤسای جمهور جدید منحصر است. وی پر انرژی، با شور و شوق، باهوش، دارای اعتماد، فرهیخته و عملگرا می‌باشد. به هرحال مانند جیمی کارتر، این خصوصیات وی را برآن داشت که مسئولیتهای شخصی بسیاری را بعهده گیرد، تا آنجا که برای دولتش دشوار بود که در هر بار "در بیش از یک مسیر حرکت نماید" (گرین استاین ۱۹۹۴-۱۹۹). کلینتون همچنین از عدم توانائی در برقراری ارتباط پیرامون سابقه و برنامه‌اش به مردم متضرر گردید. "در اینجهت وی آنتی تز رونالد ریگان است، که به حد فاحش و رسوائی‌آمیزی ناآگاه از جزئیات خاص امور سیاسی بود ولی از موهبت بحث راجع به موضوعات کلیتر برخوردار بود." از این روی در اوائل ریاست جمهوری، کلینتون، بیشتر از یک بار -- در حقیقت چندین بار، در عرصه سیاست خارجی دچار لغزش و اشتباه گردید. انرژی کلینتون یکی از نشانه‌های حالت فعال -- مثبت وی است که فلسفه‌اش درباره حکومت، شیوه زمامداری و نیز برنامه کارش منبعث از آن است. بعد از بیش از یک دهه زمامداری جمهوریخواهان، که حکومت به عنوان یک مشکل نگریسته می‌شد، نه راه حل، دستور کار کلینتون بر عکس، ریشه در اصل فعال‌گرائی حکومت داشت. رایزن کاخ سفید دیوید آر. گرگن[1] در سالگرد تصدی کلینتون ابراز داشت: "بزرگترین مسأله، اعتقادی است در درون این [دولت] که حکومت باید جهت حل مشکلات اجتماعی تلاش کند". "به عنوان کسی که در کاخ سفید در سالهای ۱۹۸۰ کارکرد [موقعیکه جمهوری‌خواهان آن را در اختیار داشتند]، این تغییری بزرگ است، که حکومت باور داشته باشد که کمک‌کننده به حل مشکلات است." معذلک حرکت هیجان‌آور کلینتون در همه حال نتایج مطلوب را ببار نیاورد. به گفته یک عضو مایوس دمکرات کنگره، که نخستین بار طی دولت آیزنهاور به کاپیتول هیل رفت: "من فکر می‌کنم او خیلی زیاد کار می‌کند. من دارم با بی‌میلی به این نتیجه می‌رسم که او بیماری کشنده کارتر را دارد – یعنی نه تمرکز، نه مداومت بلکه حرکت آشفته همراه با توفیق." "خوب کار می‌کند" نکته ایست که در سراسر سابقه سیاسی مردم گرایانه کلینتون ساری است، و او دستاوردهای مهمی را تحقق بخشید هم به

---

[1] David R. Gergen

عنوان فرماندار و هم به عنوان رئیس جمهور. با وجود این، کلینتون اغلب نتوانست برای نتایج اقداماتش امتیازی بگیرد در حالیکه گاهی بیزاری واقعی در میان مخالفانش را سبب گردیده است. اصولا انتقاد از رئیس قوه مجریه مربوط به قلمرو نفوذش می‌گردد، ولی در مورد کلینتون انتقاد عمیقتر است و به شخصیتش ارتباط می‌یابد.

> در ارزیابی انسان به عنوان یک کل و آنچه در جوهره‌اش می‌باشد، یکی از تصمیمات ملی جسورانه که در سیاست اتفاق می افتد این است که بعد از آنکه انباشتگی شواهدو نمونه‌ها از حد معینی گذشت، چیزی شکل می‌گیرد: لینکلن صادق است، کارتر ضعیف است، ریگان نجیب ولی کودن است، بوش کم جرات است. تنها ریچارد نیکسون و اکنون بیل کلینتون لقب خودمانی و مستعار گرفته‌اند. که معرف سوء ظن عمومی است که رئیس جمهور ایالات متحده نمی‌تواند کاملاً مورد اعتماد باشد: دیک کلک و ویلی حیله گر. (کلی۲۳،۱۹۹۴)

در اسم کلینتون، ویلیام جفرسون از جانب پدرش می‌باشد، که در یک تصادف اتومبیل سه ماه قبل از تولدش کشته شد. او توسط مادرش ویرجینیا پرورش یافت، و ناپدری اش، روجرکلینتون، که با مادرش در۱۹۵۰ ازدواج کرد از یک خانواده سیاسی آرکانزاس بود.ویرجینیا در پسرش خوشبینی ای را تزریق کرد که با شخصیت فعال – مثبت وی همراه است. "کلینتون همچنین مدیون خصال شخصیتی مادرش است که شاید اساسی ترین عامل توفیق سیاسی اش بوده - نیاز خارق العاده به ستایش و ا حتیاج شدید به اخذ تأیید از دیگران تا آنجا که تأیید تقریبا به عنوان حقی نگریسته می‌شد" (کلی ۱۹۹۴). رئیس دبیرستانش، که متوجه استعداد سیاسی او گردید، وی را تشویق کرد که جهت تصدی ریاست کلاس مبارزه کند، او در انتخابات برنده شد، ولی همکلاسی هایش گفتند که مقررات، وضع را برای پیروزی اعضای گروه موسیقی به جای بازیکنان فوتبال یا سردسته‌های جمعیت تشویق‌کنندگان سهل کرده بود. (مارانیس[1] ۱۹۹۲). کلینتون در گروه موسیقی بود.

در۱۹۶۳ کلینتون در باغ رز، با جان اف.کندی دیدار کرد زمانیکه در کمپ پسران لایق و مدیر کشور شرکت کرده بود. این دست دادن با کندی، کلینتون جوان را در مسیری قرارداد که سی سال بعدبه عنوان چهل و دومین رئیس جمهورکشور به کاخ سفید وارد شد.

پس از تحصیل در دانشگاههای جورج تاون، آکسفورد، وییل، کلینتون به آرکانزاس بازگشت، جائیکه او در تلاش برای راهیابی به کنگره در ۱۹۷۴ شکست خورد ولی مقام دادستانی کل را در سال بعد بدست آورد. سپس پنج دوره پیاپی فرمانداری را تصاحب کرد. طی این مدت درصدد جلب حمایت آرکانزاسی‌های متنفذ برآمد. از جمله سلطان مرغ، دن تیسون، و بسیاری دیگر در خارج از ایالت کوچکِ جنوبی که بعدها به عنوان f.o.bs دوستان بیل خوانده

---

[1] Maraniss

شدند. شخصیت و شهرتش بتدریج در یک قالب قرار گرفت. کلینتون به شهرتی در آرکانزاس رسید کرد که اینک وی را در سطح ملی آزار می‌دهد، شهرتی برای بی ثباتی و بی‌تصمیمی زیادتر از حد هنجار سیاست ... از اواسط دوره دوم فرمانداری و در طول پنج دوره، لطیفه‌ها درباره صداقت کلینتون، درباره میل مفرطش جهت گفتن آنچه شنونده اش در آن لحظه می‌خواهد بشنود و درباره تمایلش به انعطاف‌پذیر بودن رواج داشت (کلی ۱۹۹۴).

کلینتون به آرکانزاسی‌ها وعده داد که او پنجمین دوره‌اش را به عنوان فرماندار خدمت خواهد کرد و در زمانیکه تصدی این مقام را دارد جهت ریاست جمهوری دست به کار نخواهد شد- ولی او به وعده‌اش عمل نکرد و کرد. عزم خستگی‌ناپذیرش که رئیس جمهور بشود این تصمیم را توجیه می‌کند ولی همچنین آماجی را برای منتقدان شخصیتش بوجود آورد. "بعد از همه این ایام دیگر هیچ تفاوتی بین باطنِ شخص بیل کلینتون و بیل کلینتون سیاستمدار نیست" یک تحلیل گر سیاسیِ قدیمی لیتل راک اظهار تاسف می‌کند که "همه زندگیش یک مبارزه طولانی برای انتخاب مجدد و نهایتا جهت نیل به ریاست جمهوری است"، او بدان منظور هر کاری می‌کند. (نقل شده در مارانیس ۱۹۹۲).

مبارزه مستمر کلینتون برای انتخاب مجدد، مبین سازگاری ناسالمش با دیگران می‌باشد - که، بهر حال به دور از عیب جویی نیست.

> کلینتون می‌تواند گروهی از مردم را با خود همراه کند- مردمی که ممکن است با یکدیگر کلاً مخالف باشند -و آنان را متقاعد سازد که اختلافاتشان جزئی و حاشیه‌ای است... او اصلاح می‌کند، ترغیب می‌کند، مصالحه می‌نماید، و تشویق می‌نماید تا اینکه زمینه مشترکی پیدا نماید یا ایجاد کند. او مشهور است به واداشتن مردم به اینکه باور نمایند که وی کاملا با آنها موافق است... بدون اینکه هرگز خودش را متعهد به موضشان نماید. این موهبتی است که فقط به بهترین سیاستمداران داده شده است. چنین است که چیزهای مشکل انجام می گیرد. این همچنین به سهولت موردسوء استفاده قرار می‌گیرد، بخصوص هنگامیکه انجام‌دهنده آن اعتقادی غیر روشن یا نسبی در خصوص اصول اخلاقی دارد.
>
> و چنین است که بزرگترین نقطه قوت بیل کلینتون ممکن است از نومیدکننده‌ترین نقطه ضعفش غیر قابل تفکیک باشد. رئیس جمهور بدرستی مردم را دوست دارد – علاقه و توجه شخصی اش اصیل است – ولی او همه را بدون تبعیض دوست دارد. برای او ترسیم تفاوتها، عدم موافقت با آنها و نومید کردنشان دشوار است. (کلین[1] ۱۹۹۴،۱۸)

مصالحه، آنطور که کلینتون آن را می‌بیند، ضعف شخصیت نیست بلکه عنصر اساسی در روند سیاسی و مشوق وی به انجام کار خیر است. بهر حال، مرز بین مصالحه و بلا تصمیمی، ظریف است. حتی مشاور کلینتون جورج استفانوپولیس، هدف مکررِ عصبانیت افسانه‌ای

[1] Kelin

کلینتون، شکایت داشت که "بدترین چیز درباره او اینست که وی هرگز تصمیمی را اتخاذ نمی‌کند" (نقل شده در وودوارد[1] ۱۹۹۴).این صفت منسوب بوی از همان آغاز مانع از اعمال سیاست خارجی‌اش گردید. در بسنی، سومالی، هائیتی، چین، و سایر جاها، وعده‌ها داده می‌شد و تعهدات ابراز می‌گردید، فقط برای اینکه در آن تجدید نظر گردد، برعکس شود، یا بدون اقدام باقی بماند، "احساسی از پریشانی درباره تعیین و تعقیب منافع ملی که از لحاظ محوری مهم بودند" مانع کار دولت بود (وولفوتیز ۱۹۹۴). این امر بزودی به "خرد متعارف دیپلماتیک" تبدیل گردید که "اظهارات رئیس جمهور ایالات متحده را باید بیشتر به عنوان احساسات متعالی در نظر گرفت تا تعهدات واقعی" (کلی۱۹۹۴).

باربر استدلال می‌کند که ریشه‌های منش رئیس جمهور در گذشته قرار دارد که در ریاست جمهوری کلینتون مکرراً تجلی می‌یابد، همانطورکه "هیچ کس دیگر شگفت‌زده نمی‌شود موقعیکه رئیس جمهور در خصوص مطلبی سیاسی عکس نظرش را بیان می‌کند، یا قولش را نقض می‌نماید، یا یک دوست قدیمی را ناراحت می‌کند" تحلیل‌گری که دو سال را تحت ریاست جمهوری کلینتون گذراند چنان نوشت.

> آنچه این امر را غم انگیز، حتی تراژیک تا صرفاً زشت می‌سازد، اینست که گرفتاری بیل کلینتون مستقیما به وعده و قول خود بیل کلینتون مربوط می‌شود- مشکلات رئیس جمهور ناشی از آن نیست که وی آدمی بی‌قید و فاقد ارزش سیاسی است. بلکه آن مشکلات بدان خاطر بوجود آمدند که وی واقعاً چنان نیست، زیرا آنچه در مورد وی اتفاق افتاد بدین جهت بود که او می‌خواست، بیش از هر چیز دیگری در زندگی، بجایی برسد که وی امروز در آنجا هست، و چون این را می‌خواست، حداقل تا حدی، بمنظور اینکه کار خیری انجام دهد- و به خاطر هدف بزرگ انجام کار خیر به خود اجازه داد تا در اقدامات روزمره مرتکب فساد جزئی شود و مصالحه نماید و نادرستی کند که مقتضی کار سیاست بود. بیل کلینتون آن اندازه باهوش بود که بر سیاست غلبه کند- اما نه بقدر کافی هوشیار که آنچه را سیاست برایش تهیه دیده بود پیش‌بینی کند.(کلی ۱۹۹۴-۲۴)

رهبری و تأثیر شیوه‌های رهبری

شخصیت رهبران بر عملکرد سیاست خارجی به طرق گوناگونی تأثیر می‌گذارد، که دامنه آن از طرحهای بزرگ گرفته تا گزینش مشاوران و شیوه‌ای که سیستم مشورتی‌شان را سازمان می‌دهند گسترده است. الکساندر جورج (۱۹۸۸)، برای مثال، سه رهیافت متفاوت رؤسای جمهور در بسیج اطلاعات موجود، نظرات کارشناسی، و منابع تحلیلی برای سیاست‌گذاری مؤثر را توصیف می‌کند: ***مدلهای رسمی، رقابت آمیز و دانشگاهی.***

---

[1] Woodward

در یک مدل رسمی، مرزهای روشن اختیارات نیاز به مداخله رئیس جمهور را در سیاست بازیِ اجتناب‌ناپذیر میان همکاران کابینه و مشاوران ریاست جمهوری به حداقل می‌رساند، در مدل رقابت‌آمیز، رئیس‌جمهور عامداً در تلاش افزایش رقابت و ایجاد اختلاف میان مشاوران ریاست جمهوری است، و در مدل دانشگاهی، کار تیمی و حل گروهی مشکلات مورد نظر است، و رئیس جمهور مانند محور یک چرخ با پیوندهای مرتبط با فرد فرد مشاوران و رؤسای سازمانها عمل می‌کند. اینکه چه رهیافتی یک رئیس جمهور انتخاب می‌کند و چگونگی عملکرد آن را، شخصیت رئیس جمهور با توجه به شیوه ادراک و شناخت (و جهان‌بینی)، و وسواس نسبت به کارآئی و صلاحیت، و جهت‌گیری کلی اش در قبال یک اختلاف سیاسی تعیین خواهد کرد.

بر این اساس و با توجه به ایده‌های مرتبط بدان است که، مارگرت جی. هرمان و توماس پرستون[1] (۱۹۹۴) به انواع الگوهای اقتداری که رؤسای جمهور در رفتار نسبت به مشاورانشان (رسمی در برابر غیر رسمی) و شیوهٔ تامین هماهنگی میان مشاوران (ایجاد توافق و درک تعلق به جامعه در قبال انجام وظیفه) به کار می‌برند، به منظور تدبیر یک تیپ شناسی رهبری ریاست جمهوری یعنی: رئیس اجرائی، رئیس / ایدئولوگ، بازیگر و سازنده تیم، و تحلیل گر و نوآور اشاره می‌کند (نگاه کنید به نمودار ۲-۱۴).

رؤسای اجرائی "می‌خواهند ترجیحات آنها غالب آید و یک سلسله رسمی فرماندهی داشته باشند – که خود در بالای سلسله مراتبِ دقیقاً معلوم قرار گیرند." **رئیس/ ایدئولوگها** نیز می خواهند ترجیحاتشان غالب باشد، ولی رؤسای جمهور از این نوع "انگیزه و دلیلی دارند که آن را ارتقا بخشند یا مشکلی که [نیاز دارند] آن را حل شده ببینند و این امر توجه و انرژی‌شان را بخود معطوف می‌کند." **تیم سازان و بازیگران**، "مانند کاپیتان یک تیم فوتبال"، وابسته به دیگران می‌باشند که "با آنها کار کنند تا چیزهای مورد دلخواه روی دهد." این دسته از رؤسای جمهور "علاقمند به نیل به تصمیمات از طریق توافق کلی می‌باشند و [خودشان] را محور جمع آوری اطلاعات می بینند." نهایتاً **تحلیلگران/نوآوران**، مانند **رئیس/ایدئولوگ** دلیلی دارند که توجهشان را معطوف می‌دارد، ولی این نوع رؤسای جمهور علاقمند به جمع آوری اطلاعات در خصوص تمام جنبه‌های مسأله و گسترهٔ مختلفی از زمینه‌ها و افکار درباره راه حلهای ممکن می‌باشند... به منظور اطمینان از اینکه بهترین و همچنین عملی‌ترین تصمیم اتخاذ گردد. (هرمان و پروستون[2] ۱۹۹۴).

---

[1] Margaret G. Hermann, Thomas Preston

[2] Hermann, Preston

کانون هماهنگی‌سازی سیاسی	الگوی اقتدار	
	رسمی	غیر رسمی
توجه به روند سیاسی	رئیس اجرائی(ترومن و نیکسون)	سازنده و بازیگر تیم (جانسون، فورد و کارتر)
توجه نسبت به ذات مشکل	مدیر / ایدئولوگ (ریگان)	تحلیل گر/نوآدر (فرانکلین روزلت)

نمودار ۲-۱۴ تیپ شناسی رهبری ریاست جمهوری بر اساس الگوهای سیستم مشورتی و هماهنگ سازی اقتدار سیاسی.

منبع: مارگرت جی – هرمان و توماس پرستون "رؤسای جمهور و مشاورانشان: شیوه رهبری، سیستمهای مشورتی و سیاست‌گذاری خارجی" در یوجین آر ویتکف (ویراستار)، منابع داخلی سیاست خارجی آمریکا: نظرات و شواهد، چاپ دوم. (نیویورک: سنت مارتین – ۱۹۹۴) ص ۳۴۶

نمودار ۲-۱۴ رؤسای جمهوری را در بردارد که تجلی یکی از انواع موصوف بودند. نمودار ۳-۱۴ در عوض خصوصیات مشاورانی را به طور خلاصه شرح می‌دهد که محتمل است توسط رؤسای جمهوری انتخاب شوند که تیپ رهبری و الگوی روابطشان سیستمهای مشورتی را مشخص می‌سازد.

البته برخی رؤسای جمهور در یک زمان، مناسبِ یک تیپ رهبری می‌باشند و در زمان دیگر تیپِ دیگری، هر یک از تیپ ها مشاوران مختلفی را می خواهد و روابط متغیری از رهبر-مشاور را می طلبد. مثلاً بوش جهت بسیاری از تصمیمات سیاست خارجی رهیافت تیمی را به کار برد. "مشاوران به عنوان منبع حمایت عاطفی نگریسته می‌شدند با علاقمندی بوش که مشاورانش را خندان و در حالت خوبی نگاه دارد... همبستگی گروهها و به حداقل رساندن مخالفت آشکار، دستور روز بودند. عمده مطلب اتخاذ تصمیماتی بود که به نظر کنگره، رسانه‌ها، و افکار عمومی مطلوب باشد." (هرمان و پرستون ۱۹۹۴). هنگامیکه بوش دچار مخمصه می‌شد، همانند زمانهایی که سیاستهایش در قبال پاناما، کویت، و چین با مانع مواجه شد توجه و الگوی رفتارش را به تیپ مدیر / ایدئولوگ تغییر می داد.

او تبدیل به فردی شد با رسالتی مقدس که می‌خواست مشاورانش به عنوان مدافعان و مجریان تصمیمات سیاسی وی اقدام کنند... فقط مشاورانی که ذیسهم در تصور بوش بودند به صورت بخشی از حلقه درونی در آمدند... عدم موافقت‌ها هنگامی قابل تحمل بودند که در خصوص وسایل بودند نه اهداف. انگیزه از نیاز به تأیید و حمایت تغییر یافت به ترویج هدف

مـورد نظر، و هماهنگ‌سازی، به نوبه از توافق کلی میان مشاوران مربوطه تبدیل به انجام وظیفه گردید. (هرمان و پرستون ۱۹۹۴، ۳۲، ۵۳۲، نگاه کنید همچنین به وودوارد ۱۹۹۱).

کلینـتون نـیز، نشانه‌هائی از خصوصیات متفاوت رهبری را نشان داد و تمایلات متفاوت نسبت به مشاورانش که در خصوص امور و تحولات به آنان متکی بود.

> هنگامـیکه او در تقـلای تعیین و چگونگی سیاستی خاص است، کلینتون تحلیل گر و نـوآور است، می‌خواهد در کانون آنچه می‌گذرد قرار داشته باشد و می‌خواهد که خط مشی‌ها در نـزد او مـورد بحث و بررسی واقع شود. در این زمانها وی نظر کارشناس را می خواهد و ارائه یک سـری از گزیـنه‌های ممکن را تشویق می‌کند... هنگامیکه از سوی دیگر، کلینتون متقاعد نسبت به یک گزینه خاص می‌شود، او خواستار رعایت سلسله مراتب فرماندهی شده و اینکه مشاورانش در همـوار کـردن روند سیاسی وفادار و ماهر باشند. او تبدیل به یک مدیر عامل **CEO** می‌شود کـه علاقمـند اسـت مشاورانش و سـایرین در هـیات مدیـره را موافق سازند. (هرمان و پرسـتون ۱۹۹۴، ۳۵۴، نگاه کنید همچنین به وودوارد ۱۹۹۴)

مشـاوران ریاسـت جمهـوری انـتخاب می‌گردند تا رئیس جمهور را خدمت کنند، ولی آنهـا نـیز جزو بسیاری از افراد گوناگونی هستند که رؤسای جمهور باید محبتشان را جلب کنند اگر قرار باشد که آنان اهداف رؤسای جمهور را تحقق بخشند. سایر حوزه‌ها و پایگاههای رؤسای جمهور – طرفدارانشان – شامل وزارتخانه‌ها و سازمانهای متشکله حکومت امور خارجی، کنگره، سـایر رهـبران جهـان و البـته، رأی‌دهـندگان مـی‌باشـد. توفـیق رهبری، به چگونگی برآوردن خواسته ها و انتظارات هر یک از این حوزه‌ها توسط رؤسای جمهور بستگی دارد.

چـرا برخـی رهـبران موفقـند و دیگـران نیستند؟ گری ویلس[1] تاریخ نویس (1994a، b ۱۹۹۴، همچنیـن نگـاه کنید به هرمان ۱۹۸۶) استدلال می‌کند که پیروان برای رهبران، مهم و اساسـی و "نـیازی اولـیه و جـامع" مـی‌باشـند، و مـی‌گویـد کـه رهبران و پیروان باید در هدف مشـترکی سـهیم باشـند. "پیروان از شخص رهبر پیروی نمی‌کنند. آنها در تعقیب هدفی بوی ملحـق مـی‌گـردند" (ویلـس، b ۱۹۹۴)، پـس، رهـبر لایق، "کسی است که سایرین را در جهت هدفـی کـه مـورد خواسـته رهـبر و پـیروان است بسیج نماید." در یک دمکراسی، ویلس معتقد اسـت، ایـن اغلـب بمعـنای آن اسـت که رهبری لایق باید به خواسته های افکار عمومی احترام گـذارد و اصـل را بـه خاطر رضایت ترک گوید – اقداماتی که نوعاً اهمیت کمی دارند ولی شاید بـرای حفـظ پـیروان لازم باشـند، کـه بدون آن رهبران نمی‌توانند دوام یابند و رهبری محفوظ بماند.

---

[1] Garry Wills

کانون هماهنگی سیاسی	الگوی اقتدار	
	رسمی	غیر رسمی
توجه بر روند سیاسی	• اهمیت وفاداری • مشاوران به عنوان هیات نظر سنجی محسوب می‌شوند. • علاقمند به تمرکز بر تصمیمات مهم • علاقمند به ارزیابی گزینه ها تا خلق آنها. • گروه – فکری تحت سلطه رهبر ممکن می‌گردد. • آئین کار بخوبی تعیین‌شده و به نحوی پیشرفته ساختار یافته است.	• مشاوران به صورت بخشی از تیم دیده می‌شوند. • ذیسهم بودن در مسئولیت • همبستگی گروهی ارزشمند است • مشاوران پشتیبانی روانی فراهم می‌نمایند. • گزینه هائی مورد نظر است که اختلاف و عدم توافق را به حداقل برساند.
توجه بر ماهیت مشکل	• مشاورانی انتخاب می گردند که در خصوص قضیه *نگرانی/* ایدئولوژی ذیسهم باشند. • مشاوران به عنوان مجری و مدافع دیده می‌شوند. • مشاوران اطلاعات را بنحوی اراسته می‌کنند که موافق با تعصبات باشد. • یک یا دو مشاور نقش دربان را برای اطلاعات و دسترسی بدان ایفا می‌کنند. • تصمیم‌ها با بینش مشترک شکل می‌گیرند. • عدم توافقها بر سر وسایل است نه مقاصد.	• کارشناسان را به عنوان مشاور می‌خواهد. • مشاوران به عنوان تأمین‌کنندگان اطلاعات و رهنمود نگریسته می‌شوند. • در استفاده از بوروکراسی جهت کسب اطلاعات ازاد است. • وقت صرف خلق گزینه‌ها و بررسی عواقب آن می‌گردد. • در پی راه حل "عملی" برای مشکل می‌باشد. • عدم توافقها مورد قدردانی است.

نمودار ۳-۱۴ نفوذ شیوه رهبری ریاست جمهوری بر گزینش و سازمان مشورتی.

منبع: همان منبع مذکور در نمودار ۲-۱۴، صفحه ۳۴۹.

به هرحال، دیگران، ظاهراً این نظر را دشوار می‌یابند، بخصوص هنگامیکه به موضوع سیاست خارجی و رابطه متقابل با سایر کشورها، دوستان و دشمنان می‌رسد. هنری کیسینجر (۱۹۴۵)، یک مورخ برجسته سیاسی و همچنین سیاست‌گذار سابق، در کتاب دیپلماسی اصرار می‌ورزد که قدرت، اصول، و تفکر تحلیلی، پایه‌های رهبری موفق در سیاست خارجی طی تاریخ می‌باشند. وی خصوصاً، رهبران سیاسی مدرن را کم اعتبار به حساب می‌آورد "که توفیقشان را

با بازتاب اخبار شبانگاهی تلویزیون اندازه می‌گیرند"، که آنها را زندانی "نتایج صرفاً تاکتیکی، متمرکز بر اهداف کوتاه مدت و فوری می‌سازد." نمونه تاریخی ناپلئون سوم است، رهبر فرانسه در نیمه دوم قرن نوزدهم، که "در پی خرسند ساختن مردمش با بزرگ‌نمائی برنامه‌های جاه‌طلبانه خود بود. در این روند، او سیاست خارجی را با ترفند و تبلیغات مغشوش ساخت، چه در آخر کار، این واقعیت است، نه تبلیغات، که تعیین می‌کند آیا یک رهبر اهمیت و عظمتی داشته است یا خیر؟."

خصائص شخصیتی و جهت‌گیری‌های سیاست خارجی: رهیافتی ثانوی

طریق دیگر ارزیابی تأثیر خصوصیات ویژه افراد در رفتار سیاست خارجی این است که باورهای متفاوت سیاست خارجی و ابسته به خصائصِ شخصیتی را مورد تحقیق قرار داد.

تعداد طبقه‌بندیهای موجود پیرامون خصائص شخصیتی زیاد است. اغلب آنها، متاسفانه، منحصراً مبتنی بر نمونه‌گیریها از تمامی جمعیت ایالات متحده بجای نخبگان است. با وجود این، می‌توانیم ده تیپ شخصیتی را مشخص سازیم، که معرف مجموعه ای از خصائص است، که بخصوص در شکل‌گیری طرز فکرها، باورها، و رفتار سیاست خارجی مهم می‌باشند[پنج].

- *ملی گرا، **ملی‌گرائی*** حالتی ذهنی است مبین وفاداری اولیه به یک دولت – ملت، وسایر هدفهای ممکن عاطفی (مانند کشورهای دیگر، خانواده، یا هویتهای فرا ملی مانند جامعه اروپائی یا مذهب) را بیگانه می‌داند. ملی گرایان به ستایش کشور خودمی پردازند و در خصوص فضائلش مبالغه می‌کنند در حالیکه دیگران را خوار می‌شمارند. زیرا ملی‌گرایان یک نوع خودبینی و پیوند با دولتشان را پرورش می‌دهند، آنها مایل به دفاع از حق برتری دولت می‌باشند (استانگر ۱۹۷۱).

- *نظامی‌گرا، **نظامی گرائی*** طرز فکر فردی را نسبت به تجاوز تعیین می‌کند. نظامی‌گرا خصومت را به عنوان امری غیر استثنائی می‌بیند و کاربرد زور را به مثابه ابزاری مشروع جهت نیل به اهداف ملی می پذیرد. پژوهشها، تأیید چندانی را برای این برداشت غالباً مشهور فراهم نمی‌کنند که تجاوز در طبیعت انسانی است (ماسلو ۱۹۶۶). بلکه بر عکس، تمایل فرد به تجاوز خصلتی اکتسابی است.

- *محافظه‌کار*، به عنوان یک مفهوم روانی، ***محافظه‌کاری*** متضمن مجموعه‌ای از خصائص بهم پیوستهٔ شخصیتی است تا یک فلسفه سیاسی. این معنی دلالت دارد بر خصومت و سوء ظن، جمود و قهریت، عدم تسامح، و انعطاف ناپذیری از لحاظ ادراکی و داوری. محافظه کار تمایل به محکوم ساختن ضعف و نقص دیگران و سرزنش محرومان برای بدبختی شان، بدون

ابراز شفقت دارد، محافظه کار نیاز به تشخیص سلسله مراتب و درجات دارد و اینکه عدم اعتماد بنفس را با اغراق در خصوص پستی دیگران حل نماید ("من خوبم – شما هم تعریفی نداری"). محافظه‌کار افکار جدید را نه با شوق و کنجکاوی بلکه با ترس استقبال می‌کند. مشخصات محافظه‌کار بیشتر در میان نظامیان، کم سوادان، کم هوشها، ومیان آنهائی است که از لحاظ اجتماعی منزوی معذلک پیرو، و مطیع می‌باشند و فاقد اعتماد بنفس هستند (مک کلوسکی ۱۹۵۸).

- *پراگماتیست*، روشنفکری،مصلحت اندیشی، بیقراری، اشتیاق، جاه طلبی، عدم پیوستگی، تجربه گرائی، و خودستائی همراه با تهور سرسختانه از خصوصیات خُلقی ***پراگماتیسم*** می‌باشند. "پراگماتیست‌ها به آنچه عملاً مؤثر است علاقمندند". معیار اولیه آنها از ارزش، توفیق می‌باشد. خود تعریف پراگماتیسم روی برگرداندن از اعتقاد به اصول ثابت و روی "بردن بجانب حقیقت نتایج ملموس می‌باشد" (میروف[1] ۱۹۷۶) پراگماتیست‌ها برای غلبه برترسشان نیاز به قدرت فائق دارند، در واقع، آنها به جانب قدرت کشیده می‌شوند، توسط آن وسوسه می‌شوند، و اشتیاق دارند که آن را تجربه کنند تا این که کارها صرفنظر از آرمانها و اخلاقیت انجام گردد. در واقع همانطور که جان کندی مستدلاً نشان داد (میروف ۱۹۷۶) پیروی بدون تعصب پراگماتیست‌ها از راه حلهای منطقی و نتایج مورد نظر ممکن است اصول اخلاقی را نقض کند و تجاوز را با عذر کلاسیک که "هدف وسیله را توجیه می‌کند(شش)" منطقی جلوه دهد.

- *مظنون*. ***سوء ظن شدید*** نوعی اختلال روانی و عصبی است که خصوصیت آن سوء ظن بیش از حد، ترس، و بی اعتمادی نسبت به دیگران است. مظنون‌ها باور دارند که مردم مترصدند که مچ آنها را بگیرند، و توقعشان برانگیزنده رفتارشان است. معمولاً انتظار نداریم که سیاستمداران چنین علائمی را از خود بروز دهند. ولی تحت شرایط فشار شدید ممکن است مستعد بروز برخی از خصوصیات این اختلال باشد که اثراتش می‌تواند برعملکردشان زیان برساند. نخستین وزیر دفاع، جیمز فارستال، نمونه ای برجسته است (روگر ۱۹۶۳). درکی متعصبانه از اطمینان، برتری، و اعتماد به خود جنبه های خُلقی مظنون است که با سوء اعتماد و ترس از فریب هم زیستی دارند (همانطور که شرح حال روانی مظنونان کلاسیک، آدولف هیتلر و جوزف استالین آن را نشان می‌دهد.) تمایل برخی آمریکائیان صاحب قدرت به تفکر توطئه‌آمیز موجب تحقیق در خصوص شیوه *مظنونانه* در *سیاست آمریکا* گردید (هوفستادتر[2] ۱۹۴۵) که عنوان یک تحقیق کلاسیک در این خصوص می‌باشد. مظنونان از مردم کشور

---

[1] Miroff

[2] Hofstadter

خودشان و همچنین خارجیان می ترسند.

- *ماکیاولی‌ها* برگرفته شده از نام فیلسوف/مشاور شهریار فلورانس در دوره رنسانس ایتالیا، ***ماکیاولیانیسم*** یک عارضه شخصی است که بر استراتژی و فریبکاری در برابر اصول و عاطفه تأکید می‌ورزد. الزام برای کسب قدرت و اعمال مؤثر آن بر تمامی ارزشهای دیگر در نزد ماکیاولی‌ها غلبه دارد.

به طور متعارف اخلاق، عشق و علاقه نسبت به دیگران، و اهداف ایدئولوژیک هم ممکن است در صورت تلاقی با هدف حکومت بر دیگران، قربانی گردد – زیرا صرف بهره‌برداری از دیگران به ماکیاولی‌ها بزرگترین رضایت خاطر را می‌دهد. در سیاستمداران مبتلا به این عارضه، محرک و انگیزه اصلی اغلب اشتیاق به پیروزی و ترس از باخت می‌باشد، آنها درصدد اعمال نفوذ جهت کسب رضایت خاطر، اعتبار، و برانگیختن احساسات در دیگران می‌باشند، نه به خاطر حقیر ساختن مخالفان یا انجام یک برنامه سیاسی، زیرا بهره بردن از دیگران محرک اولیه‌شان می‌باشد، ماکیاولی‌ها رقابت را تحریک می‌کنند و برای ایجاد فرصتهائی جهت تحصیل امتیازات دست به مخاطره می زنند (کریستی و جیس[1] ۱۹۷۰). این خصوصیت شدیداً با نیاز روانی جهت کسب قدرت همراه می‌گردد (مک کلیلاند[2] ۱۹۷۵).

- مؤمن حقیقی. کلماتی که اغلب مرتبط با اصطلاح مومن حقیقی می‌باشند عبارتند از "قشری" "ایدئولوگ"، "تروریست" و "مجاهد". آنها وابستگان به نهضتهای عظیم مذهبی، سیاسی، یا ایدئولوژیک می‌باشند. خواه مبارزا ن مسیحی، بنیادگرایان مذهبی، ناسیونالیستهای افراطی، تروریستهای ایدئولوژیک، کمونیستها، یا فاشیستها باشند، مؤمنان حقیقی با سایر افرادی که ذهنیت مشابه دارند در نیاز به پیوستن بیک عقیده و فدا کردن خودشان به خاطر پیشبرد آن شریک می‌باشند[3]. به خاطر نیروی خودِ آرمانها نیست که تمایل مؤمنان فروزان می‌شود، چه مؤمنان حقیقی بهر نهضتی که نیازشان را به

---

[1] Christie, Geis

[2] Mc clelland

۳ هرچند می‌توان گفت که شاید نویسنده در اینجا، مطلق باور و ایمان متعصبانه و فاقد عقلانیت و روشن‌بینی را مورد نظر قرار داده، اما به هر حال عبارتی که به کار برده بسیار مبهم و غیردقیق و غیرمنصفانه است. اگر همه مؤمنان حتی مؤمنان حقیقی متصف به چنین اوصافی باشند، همه کسانی را که در خود آمریکا نیز به نحوی در مسیر میهن‌پرستی یا استقلال یا آزادی یا تساوی حقوق فداکاری کرده و کشته شده باشند، باید با تروریست‌ها و قشری‌ها و آنانکه از مشکلات روحی رنج می‌برند همخون و همخانواده دانست! واژه‌های واقعاً مقدس و مورد احترام را با کلمات دشنام گونه همردیف قرار دادن، امری ناروا و قضاوتی نادرست است. میان مؤمنانی که اهل عقلانیت و علم و روشن‌بینی‌اند با کسان دیگری که تعصب کورکورانه و عاری از منطق دارند، تفاوت بلکه تعارض اساسی وجود دارد و صدور حکم واحد در مورد همه آنها جفای آشکاری محسوب می‌شود. البته نمی‌توان از نویسنده‌ای که در فضای تمدن مادی آمریکایی پرورش یافته انتظار درک مفاهیم عالی دینی و عرفانی شهادت و فنا و... را داشت.

چیزی جهت ستایش یا فداکاری تامین کند می‌پیوندند. نیاز به پیوستن بیک هدف – هر هدفی – در یاس شخصی، کمبود احترام به خود، احساس حقارت، میل شدید به داشتن موقع اجتماعی، و جستجو برای تسلط بر زندگی ریشه دارد.

گروندگان در جستجوی محو خودشان در یک نهضت عظیمِ قابل ستایش می‌باشند و بدست آوردن احساسی از ارزش شخصی با یکی شدن کامل با دکترین یا گروه، که موقعیت و قدرتش به گروندگانش موقعیت و قدرت می بخشد. چون مؤمنان واقعی به حقیقت و فضیلت مطلق نهضت برگزیده شان اعتقاد دارند، لذا بر آن می‌شوند که مردم را نسبت به شیوه تفکرشان مجبور و با دیگر نهضت ها رقابت نمایند. فی‌المثل میهن پرستان قشری که کشور خودشان را بالاتر از هر چیزی (منجمله خودشان) قرار می‌دهند، تحمل خارجیان را نداشته و کوشش دارند که شیوه زندگی ملتشان را در ورای مرزهایش اشاعه دهند. کتاب اریک هوفر[1]، مؤمن حقیقی (۱۹۵۱) تعریفی از شناخت این ذهنیت را بدست می‌دهد.

- مستبد. ***استبدادگرائی*** مجموعه‌ای از پیشداوریهاست شامل اعتقاد به ارزشهای متفاوت و محکوم دانستن عقایدی که مردود شناخته می‌شوند. مستبدان در طلب اقتدار، از رهبران بنحوی تسلیم آمیز و بدون انتقاد اطاعت می‌کنند در حالیکه حقوق زیر دستان را پایمال می سازند. مستبدان تفکری کلیشه ای دارند: خودشان را به صورت قربانی می‌بینند، درباره انگیزه‌های سایر مردمان سوء ظن دارند، برای قدرت و نظم ارزش قائلند (آدورنو[2] و دیگران. ۱۹۵۰).

- ضد مستبد[3]. ***ضد استبدادگرائی*** دلالت دارد بر طرز تفکر نسبتاً منسجمی که توسط مردم درون گرائی نشان داده می‌شود که نسبت به نظم و قدرت ناراضی می‌باشند. ضد مستبدان بدون تفکر قبلی دیدگاههای سیاسی جناح چپ را می پذیرند که تأکید بر آرمان‌گرایی، خوش بینی، و اولویت دادن به تغییر دارد (کرمل[4] ۱۹۷۷).

متعصب. خصال شخصی در ***تعصب گرائی*** با تحجر فکری متمایز می گردد. متعصبان – زندانیان طرز فکرهای گذشته – افکار و عقایدی را تقویت می‌کنند که از اصلاح آن علیرغم شواهدی بر خلافش امتناع می‌ورزند. آنان، که از درک ایده‌های جدید پرهیز دارند، اطلاعات مبهم و غیر سازگار را مردود می شمارند. همانطور که وابستگی مشتاقانه ای نسبت به

---

[1] Eric Hoffer
[2] Adorno
[3] Antiauthoritarian
[4] Kreml

شخصیتهای صاحب اقتدار دارند انعطاف‌ناپذیری همیشگی در قبال معرفت و علم دارند. دکترینهای مستقر برای متعصب مهم است، از اینروی، تعصب‌گرائی معادل جمود می‌باشد (روکیچ[1] ۱۹۶۰).

این ده تیپ مثالهائی از مقولات خصائل شخصی مرتبط با سیاست خارجی می‌باشد. این تیپ ها، نه کاملاً جامع و فراگیر و نه متقابلاً منحصر بفرد می‌باشند، چه، بعضی وابسته به سایرین می‌باشند. ساختارهای دیگری مربوط به سیاست‌گذاری نیز قابل شناسائی می‌باشند، مثلاً هارولد لاسوال[2] (۱۹۳۰) طرز فکر سیاستمداران و عقایدشان را مورد بررسی قرارداد و وجود سه نوع اساسی از شخصیت‌ها: آشوبگر، اداره کننده، و تئوریسین رامشخص کرد. به طور مشابهی، جین کرک پاتریک[3] (۱۹۷۴)، نخستین سفیر ریگان نزد سازمان ملل متحد، چهار نوع سیاستمدار زن: رهبر، شخصیت ساز، اخلاق‌گرا، و حلال مشکلات را متمایز می‌سازد.

تمیز میان خصوصیات شخصی مهم است زیرا هر یک ابزاری جهت تشخیص رفتار رهبران و جهت پیش بینی ها در دسترس قرار می‌دهد. پیش بینی ها امکان‌پذیرند (اگر چه همیشه صحیح نیستند) زیرا خصوصیات یک رهبر بر پاسخهایش نسبت به حوادث بین المللی نفوذ می‌گذارد (پرئیت ۱۹۶۵). خصوصیات شخصیتی نیز از جمله عوامل تعیین‌کننده گرایش سیاست خارجی می‌باشند، آنطور که در زیر شرح می‌شود.

ناسیونالیسم و تجاوزگری خارجی

در یک سخن کلی، هر چه سیاست‌گذار ناسیونالیست‌تر باشد، گرایش سیاست خارجی وی بیشتر متجاوزانه و جنگجویانه خواهد بود. رهبرانی که بستگی و علاقه شدیدی نسبت به کشورشان دارند، مستعدِ ابراز خصومت، تنفر و شدت عمل در قبال خارجیان می‌باشند. آنها غالباً اختلاف و رقابت بین المللی را اجتناب ناپذیر و لذا عادی تلقی می نمایند. ناسیونالیست‌ها مخالف سیاستهای فراملی هستند که در خصوص حاکمیت و صلاحیت ملی مصالحه می‌نماید. آنها همچنین مخالف کمک خارجی هستند وقتیکه جهت نفع دیگران داده شود و سیاستهائی را ترویج کند که بر رفع تفاوتها بین کشورشان و دیگران تاکید ورزد. پیشبرد منافع خودی ملی، اصل مقدم سیاست خارجی ناسیونالیست‌ها می‌باشد.

---

[1] Rokeach

[2] Harold Lsswel

[3] Jeane Kickpatrick

استبدادگرائی و سازگاری سیاسی

مستبدان گرایشهائی را ایجاد و حفظ می‌نمایند که در مطابقت با افکار گروههائی است که بدان تعلق دارند. آنها اطلاعاتی را که مغایر با تصورات پیشین‌شان باشد مردود شمرده و در جستجوی اطلاعاتی هستند که باورهای موجود را تقویت کند. چنین افرادی اقداماتشان را مبتنی بر چنین باورها و عواطف می‌کنند بجای تکیه بر حقایق و تحقیق، زمانی که متعهد به موضعی شدند، نسبت به تغییر آن اکراه دارند. اهداف سیاست خارجی دولتی که توسط مستبد حکومت می‌شود (مثلاً آلمان تحت رهبری هیتلر) غیر محتمل است که تغییر مهمی را نشان دهد، زیرا رفتار مستبدان بوسیله نیازهای روانی برای تصورات سازگار و ثابت تعیین می‌شود. تاکید آنان بر تشریفات و رویه های مبتنی بر مقررات، یکنواختی سیاسی را تقویت می‌نماید. دولتهائی که توسط شخصیتهای مستبد اداره می‌شوند تمایل به نوآوری سیاست خارجی ندارند. استبدادگرائی همچنین رابطه نزدیکی با گرایشهای سیاست خارجی انزواجویانه، تفکرات جنگ سرد، و مقاومت در قبال سازش بین المللی دارد (لوینسون ۱۹۵۷، روزنبرگ[1] ۱۹۶۷).

محافظه کاری و انزواجوئی

شخصیت محافظه‌کار، دیدگاهی بدبینانه هم نسبت به طبیعت انسان و هم تصور آینده انسان دارد، و به همین جهت نابرابری میان ملتها را به عنوان امری اجتناب ناپذیر، اگرنه آرمانی، از جنبه امور بین‌المللی می‌بینند. خارجیان به عنوان بیرونیهای تهدیدکننده دیده می‌شوند. بهترین شیوه رفتار با سایر ملتها، به عقیده شخصیت محافظه کار این است که از آنها اجتناب شود. هم انزوا جویان و هم محافظه کاران بی‌علاقه می‌باشند به اینکه با

> دیگران بجوشند یا تقبل مسئولیتی برای آنها بنمایند. آنها با تجدید نظر در ترتیبات سازمانی به منظور تصحیح عدم تعادلها یا افزایش برابری اقتصادی و اجتماعی مخالفت می ورزند. آنها در برابر قوانین مداخله کننده در خودمختاری انسان (یا یک ملت) و علاقه ملکی اش، مقاومت می‌نمایند. و تاحد زیادی، نسبت به تغییر اجتماعی نظر نامساعدی دارند. هم در محافظه کاری و هم در اغلب اشکال انزواجوئی... همان باور تلویحی موجود است که خوش بختی خود شخص – و در نتیجه – خوش بختی ملت – جزئی از نظم طبیعی امور است. (مک کلوسکی ۱۹۶۷، ۸۴)

انزواجوئی نیز ارتباط نزدیکی با حالات "ناسازگاری" (تمایل به اجتناب، دوری، ترک) دارد تا با خلقیات "جلب وجذب" (تمایل به قبول، سازگاری، پذیرش). توده مردم با شور و شوق بیشتری سیاستهای انزواجویانه را می پذیرند تا رهبران آمریکا، و گرایشهای انزواجویانه بیشتر

---

[1] Levinson, Rosenberg

شایع درمیان بخشهای کمتر تحصیلکرده جامعه می‌باشند (مک‌کلوسکی ۱۹۶۷، ویتکف ۱۹۹۰).

این جلوه‌ها بخشی اندک را در توصیف رابطه متقابل بالقوه بین خصال شخصی و باورهای سیاست خارجی نشان می‌دهد. خطر در خصوص روابط علّی و متقابل پیشنهادی، امکان بروز این وسوسه است که شخص تصور کند می‌توان آنها را با صحت جهت پیش‌بینی رفتار هر فردی مورد استفاده قرار داد. روابط علّی و متقابل، رابطهٔ مبتنی بر جوامع را وصف می‌کند که ممکن است در مورد هر یک از افراد آن معتبر نباشد. با وجود این، اگر بخواهیم جهت‌گیری سیاست خارجی توسط رهبر خاصی را پیش‌بینی کنیم، می‌توان این رهبر را با ملاحظه خصائصش طبقه‌بندی کرده و سپس جهت‌گیری مورد انتظار سیاست خارجیش را پیش‌بینی نمائیم، بشرط اینکه محدودیتهای این رهیافت را در نظر بگیریم (نگاه کنید همچنین به هرمان ۱۹۸۳، وینتر و دیگران ۱۹۹۱). برای تشریح اینکه چگونه خصوصیات شخصیتی رهبر ممکن است بر ترجیحات سیاسی اش نفوذ بگذارد، بیائید تا یک مثال مشهور را مورد بررسی قرار دهیم.

جان فاستر دالس و اتحاد شوروی

مطابق تفسیری معتبر (هولستی ۱۹۶۲)، رفتار وزیر سابق امور خارجه جان فاستردالس نسبت به اتحاد شوروی ناشی از باورهای قبلی‌اش بود تا از عمل اتحاد شوروی. نظام باوری‌اش "مبتنی بر سه‌گانگی الحاد، دیکتاتوری مطلقه و کمونیسم، همراه با اعتقادی عمیق بود که هیچ نظم اجتماعی پایداری نمی‌تواند بر پایه چنین بنیادهائی احداث گردد"، سه اعتقاد قوی و استوار عبارت بودند از: (۱) مردم روسیه اساساً خوب بودند، ولی رهبران شوروی به طور غیر قابل آمرزشی بد هستند، (۲) منافع ملی شوروی، به منظورحفظ دولت، خوب بود ولی همراه با شّر کینه‌توزانه کمونیسم الحادی بین المللی بد بحساب می‌آمد، و (۳) دولت شوروی خوب بود ولی حزب کمونیست بد بود.

منابع باورهای دالس چه بودند؟ معرفت وی تا حدودی با تجارب دوران کودکی‌اش شکل گرفت، رابطه با والدینش و گروههای همبازیها و همتایانش، و نیازهای روانی و پیشداوریهای شخصی‌اش. شخص دالس ازسابقه‌ای مورد تمجید و پیوندهای معتبر خانوادهٔ نخبه برخوردار بود که تفاخرش دو وزیر امور خارجه سابق بود. چنین تصور می‌شود که او گرایش اخلاقی و تبشیری را در قبال بسیاری از امور از پدربه ارث برده بود- کشیشی سخت‌گیر در کلیسای مشایخی پروتستان- شاید جان فاستردالس جسورترین اخلاق‌گرائی بود که تاکنون در مقام وزیر امور خارجه قرار گرفته باشد (بارنت ۱۹۷۲)، برای وی مقصود از سیاست، دنبال

کردن اخلاقیات بود. وی باور داشت که جنگ سرد اساساً یک منازعه اخلاقی است تا سیاسی. در تفکر او، رهبری "ریاکار"، "غیر اخلاقی" و "بیرحم" شوروی مورد تنفر بود زیرا عقاید رهبری مذکور "الحادی" بود. دو کیش جهانی رقابت می‌کردند، یکی خیر و دیگری شر.

به طور نمادی، دالس معمولاً یک نسخه از انجیل را در یک جیب کت و نسخه‌ای از *مانیفست کمونیست* مارکس را در جیب دیگر قرار می‌داد (هوپس[1] a ۱۹۷۳). هیچ سازشی نمی‌توانست با فلسفه‌ای صورت گیرد که مخالف مذهب بود.

سایر جنبه‌های گذشته دالس نیز ممکن است بر نگرش بعدی اش مؤثر بوده باشد. مثلاً تحصیل و کارش در حقوق بازرگانی ممکن است گرایش جسورانهٔ "می‌توان کرد" را در وی تلقین کرده باشد، توانائی برآورد مخاطره و شرط بستن بر آن "و یک عادت فکری که" با خود به دیپلماسی همراه آورد، یعنی کشورها "همه به طور غریزی رقیب و مخالف موکل خودش، آمریکا بودند" (بارنت ۱۹۷۲). علاوه بر آن، دیدگاههای شخصی اش ممکن است محصول "خانواده" و زمینه "نخبه گرایانه‌اش" بوده باشد. همانطور که شرح حال نویس دالس، ریچارد اس. ام. گولد – آدامس[2] خاطر نشان می‌سازد، دالس "هرگز با مردمی که گرسنگی، فقر، یا شکست شخصی داشتند در تماس نبود. " علاوه بر آن باور داشت که هر کسی باید بهترین بهره را از زندگیش ببرد و آنهائیکه بهره نمی برند چیزی ناجور در وجودشان است، او هرگز به طور جدی کوشش نکرد تا بدبختی مردمی را درک کند که جرمشان این بود که در ته پله نردبان رها شده‌اند (نقل شده در بارنت ۱۹۷۲).

جان فاستردالس که خود را محافظه‌کار می‌دانست با تمایلات و رفتار مستبدانه شدید، خصائصی را متجلی ساخت که وابسته به آن تیپ شخصیتی بود. طرز فکرش در قبال ضعیف و فقیر دلالت بر ذهنیتی محافظه‌کار داشت: بدبختی و فقر، خطا و ضعف، منش افراد می‌باشند و به عنوان معیاری جهت ارزششان به کار می روند. استبدادگرائی اش به عنوان وزیر امور خارجه افسانه‌ای بود: از ما فوقتان حمایت کنید، با زیردستتان مخالفت کنید. دالس خواستار چیزی بود که وی آن را "وفاداری مثبت" می‌خواند و آن را از تمامی کارکنان وزارت امور خارجه می‌طلبید، و خودش در قبال زیردستانش که به طور ناروائی مورد حمله مک کارتی قرار گرفتند به خاطر ادعای ثابت نشده تمایل نسبت به کمونیست، هیچ احساسی نداشت (بارنت ۱۹۷۲).

باورهای انعطاف ناپذیر و خشک دالس و خصائص شخصیتی، واکنشهای وی را نسبت به شوروی از پیش تعیین کرد و او را واداشت که اطلاعات را به نحوی تحریف کند که هر گونه

---

[1] Hoops

[2] Richard S. M. Goold-Adams

ناسازگاری بین دانش وی و شناخت ذهنی‌اش را تقلیل دهد (هالستی ۱۹۶۲). نیاز روانی دالس به حفظ آن تصور، موجب گردید تا تمامی اطلاعاتی را که با باور از قبل موجودش، یعنی اتحاد شوروی نمی‌تواند مورد اعتماد قرار گیرد، تضاد داشت رد نماید. اقدامات دوستانه شوروی به عنوان فریب تلقی می‌شد تا کوششهائی واقعی جهت تخفیف تشنج. مثلاً از حالت بسیج در آوردن ارتش شوروی به ضرورت (بخصوص ضعف اقتصادی) و سوء نیت نسبت داده می‌شد (مردانی که از صف خارج می‌شوند برای تولید بیشتر سلاحهای مرگبار به کار گماشته می‌شوند). به طور مشابهی، معاهده بیطرفی دولت اتریش(هفت)، به عنوان یاس شوروی (شکست سیاست اروپائیش) و ضعف (سیستم آنها که در آستانه فروپاشی بود) تلقی گردید (هالستی ۱۹۶۲).

بدینقرار، از نظر دالس، شورویها فقط می‌توانند زیان برسانند و نه خیر. اگر آنها به نحو همکاری کننده‌ای عمل کردند، یا به خاطر موضع ضعف یا به خاطر آن بود که می‌خواستند با فریب ایالات متحده را به سوی حالت عدم آمادگی بکشانند. تصور اولیه دالس را، اقدامات سوء شوروی تقویت می‌کرد یعنی آنها قاصر از رفتار شرافتمندانه می‌باشند. می‌توان به این نتیجه منطقی رسید که سیاستهای جنگ سرد جان فاستر دالس، ناشی از باورهای منفی رسوب یافته در ذهنش بود — آنچه هنری کیسینجر (۱۹۶۲) آن را به عنوان مدل "کیش شَر ذاتی" رهبری شوروی نامید.

تصور انعطاف ناپذیر دالس و عدم تمایلش به پذیرش هر گونه اطلاعات نامساعد با ایمان بی حد نسبت به قضاوت خودش و عدم احترام برای داوریهای دیگران، که او آنها را زیردستان تلقی می‌کرد، تشدید می شد. دریافت دالس این بود که "او منحصراً دارای شایستگی ارزیابی معنای سیاست شوروی است. این تصور یگانه بودن، در امور روزانه تعیین سیاست راه یافت، و طی دوران تصدی اش به عنوان وزیر امور خارجه وی آشکارا عدم پذیرش توصیهٔ دیگران را نشان داد." (هالستی ۱۹۶۲).

مثالهای دیگر

مثال دالس موردی متقاعدکننده برای درک نفوذ متغیرهای فردی در رفتار سیاسی می‌باشد، چه بدیهی است که رفتار سیاست خارجی دالس قطعاً ریشه در نظام اعتقادی و خصائل شخصیتی‌اش داشت. مثالهای دیگر نیز نتیجه‌گیری مذکور را تقویت می‌نماید(هشت).

نیاز هنری کیسینجر را در نظر بگیرید که می‌خواست شخص خودش مورد قبول قرار گیرد، بی اعتمادی معلومش از سیاست خارجی دمکراتیک، و عدم تسامحش نسبت به مخالف، و

در عوض در نظر آورید اصرارش را به پنهان کاری، "علاقه به اقدامات تنها و فوری" و جایگزین کردن دیپلماسی خصوصی بجای دیپلماسی عمومی (استار ۱۹۸۴). به طور مشابهی، نیاز شدید لیندون بی جانسون به این که دوستش بدارند و احساس کند که سرنوشت را در کنترل دارد، سبب تقویت تمایلش طی جنگ ویتنام شد که خودش را در محاصره مشاورانی ببیند که بوی اطلاعاتی را می‌دادند که دوست داشت بشنود – اینکه محبوبیتش نزد مردم آمریکا پابرجاست و جنگ بخوبی پیش می‌رود _کیرنس[1] ۱۹۷۶). دخالت خودبینی شدید جانسون در امور دولت همچنین وی را واداشت که سیاستهایش را "شخصی" نماید و خودش را به عنوان تجسّم خودِ کشور بداند، آنگونه که در بیاناتش راجع به سیاستهای ویتنام متجّلی است: "در ۱۹۶۵، جانسون از 'شورای امنیت من'، 'وزارت امور خارجه من'، 'سربازانم'، سخن می‌گفت. آن جنگ وی، مبارزه وی بود، وقتیکه ویت کنگ حمله کرد، آنها وی را مورد حمله قرار دادند. در یک مورد، یک سرباز جوان، که وی را به یک هلی کوپتر نظامی اسکورت می‌کرد، گفت جناب این هلی کوپتر شماست، جانسون در پاسخ گفت: "آنها همه هلی کوپترهای من هستند، پسرم." (ساستوسینگر[2] ۱۹۸۵). "دستگاه کاخ سفید به صورت معشوقه رئیس جمهور در آمد" (کیرنی ۱۹۷۶).

به همین نحو می‌توان رهبری ترومن را در نظر گرفت، رئیس جمهوری که "آماده حمایت بدون چون و چرا از زیر دستانش بود" (دریویرا[3] ۱۹۶۸). به عنوان یک شخص قاطع، ترومن وفاداری را انتظار داشت و برایش بی احترامی غیر قابل تحمل بود. از اینروی هنگامیکه با عدم تبعیت آشکار از جانب ژنرال داگلاس مک آرتور مواجه شد (خودکامه‌ای که می‌خواست جنگ‌افروزی کرده و نبرد با کمونیست‌های در آسیا ی دور را توسعه دهد)، رئیس جمهور قاطعانه با عدم تبعیت برخورد کرد: "شما مرخصید !" همانطور که ترومن وفاداری و حمایت را عطا می‌کرد، انتظار آن را از دیگران نیز داشت.

در ارزیابی پایه های روانی دیپلماتیکِ رئیس‌جمهور آیزنهاور، دشواریهایی بروز می‌کند، زیرا رهیافت بی سروصدایش نتایجی را بوجود آورد که در آن زمان به عنوان بخشی از شیوه کار وی شناخته نشدند. مورخان دوره ریاست جمهوری وی را مجدداً ارزیابی کرده و اکنون در آن اقتدار و فرماندهی را می‌بینند در جائیکه سابقاً آن را عدم توجه و بی تفاوتی نسبت به وظائف مقام ریاست جمهوری می‌دیدند (نگاه کنید به آمبروز ۱۹۹۰). شخصیت آیزنهاور به رهیافت

---

[1] Kearns
[2] Stoessinger
[3] Derivera

مدبرانه "دست نامرئی" و کاملاً مؤثرش کمک کرد (گرین استاین ۱۹۸۲) و مورد پیچیده ریچارد نیکسون هنوز از ذهن محو نشده است. برخی از اقدامات نیکسون، چه در داخل و چه در خارج از حوزه ریاست جمهوری، ظاهراً تنها در پرتو تنشهای خصوصی و مشکلات عاطفی اش قابل توضیح است. در نظر بگیرید بررسی روان تحلیلی دیوید آبراهامسن (۱۹۷۷) را، که نیکسون را به عنوان یک شخصیت مغشوش تشخیص داده است، در جنگ با خودش در زمان رویدادهای شدید روحی، و منازعات والدینش در ایام ناگوار کودکی. آن منازعات هرگز رفع نشد، ونیکسون را بی ثبات، غیر قاطع، و بالاتر از همه به طور خودآگاهانه ای نامطمئن نسبت به خودش ساخت. موارد مذکور در توضیح ناراحتی آشکار نیکسون در کاخ سفید، ناتوانائی اش در برقراری و حفظ روابط گرم شخصی، سوء ظن بی اعتمادانه به کسانی که در اطرافش بودند، به خود فرو رفتنش، و رهیافت خصمانه و رقابت آمیز نسبت به مخالفان سیاسی اش دخالت دارند. با فتح کردن و نابود ساختن که "پیروز" باشد، نیکسون طی بحرانها توانست به طور موقتی عدم اعتماد بنفس را کنار زده و کشمکشهای خصوصی اش را مخفی سازد. معذلک، مشکلات شخصی‌اش ممکن است به طور ناخودآگاه نیکسون را به شکست سوق داده باشد، زیرا از لحاظ روانی احساس بی‌کفایتی می‌کرد و مظنون که محق به پیروزی نیست. تصمیماتی که توسط چنین عوامل شخصی انگیخته گردد بعید نیست مؤثر در تراژدیهای ویتنام و واترگیت بوده باشد.

این نمونه‌ها محققاً نشان می‌دهد که محتوی و رفتار سیاست خارجی آمریکا شاید در برخی موارد شدیداً تحت تأثیر خصوصیات شخصی سیاست‌گذاران باشد. با وجود این، هم موارد اعمال آن نفوذ و هم حدودش محتملاً توسط عوامل گوناگونی محدود می‌شوند که اینک، بدان روی می‌آوریم.

محدودیتها در خصوص توان ایضاحی عوامل فردی

آیا تداوم و تغییر در سیاست خارجی آمریکا بعد از جنگ جهانی دوم را می‌توان در صفات و خصوصیات شخصی رهبران جستجو کرد؟ هر اندازه تفسیر مذکور از لحاظ استنباط مستقیم جالب باشد از این حقیقت نباید غافل بود که افراد تنها یکی از چندین منبع سیاست خارجی آمریکا می‌باشند، هر یک از منابع می‌تواند تأثیری را که رهبران می‌توانند بر جهت سیاست خارجی اعمال کنند شدیداً محدود سازند. پس مسأله اینست که تحت چه شرایطی خصوصیات فردی رهبران ممکن است مؤثر باشد.

چه هنگام عوامل فردی مؤثر می‌باشند؟

به طور کلی، نفوذ خصوصیات شخصی در امر سیاست‌گذاری به نسبت مستقیم با عوامل زیر افزایش می‌یابد:

- *سطح مقام فرد در ساختار تصمیم‌گیری.* هر چه بالاتر یک فرد در سلسله مراتب حکومت امور خارجی صعود نماید، بیشتر شخصیت صاحب شغل می‌تواند بر سیاست تأثیر بگذارد.

- *ابهام و پیچیدگی موقعیت تصمیم‌گیری.* چون مردم به وضعیتهای نامطمئن و مغشوش واکنشهای عاطفی نشان می‌دهند تا پاسخهائی منطقی و از روی آرامش، ادراک مقتضیات مهم می‌باشند. در حداقل چهار نوع از موقعیتهای سیاست خارجی، انگیزه‌های روانی (غیر منطقی) به خاطر ابهام قابل ملاحظه وضعیت وارد صحنه می‌شوند: (۱) وضعیتهای نو، که افراد تجربه قبلی اندکی درباره آن دارند و نشانه‌های آشنای کمی جهت کمک به تعیین وضعیت موجود است، (۲) وضعیتهای بغرنج، که عوامل متعدد و مختلف در آن دخالت دارند، (۳) وضعیتهای متغایر، که بسیاری تضادها و عدم مطابقت‌ها را در بر دارد، و (۴) وضعیتهای فاقد اوامر و قیود اجتماعی، که آزادی گزینش را امکان می‌دهد زیرا گزینه‌های مناسب اجتماعی، روشن نمی‌باشند (دی رنزو[1] ۱۹۷۴).

- *سطح اعتماد بنفس و خودبینی در فرد.* اعتقاد ذهنی تصمیم‌گیرندگان در توانائیشان نسبت به کنترل حوادث – احترام بنفس، اعتماد بنفس، و ایمان بخود – قویاً حدودی را مشخص می‌کنند که آنها جرأت می‌یابند تا ترجیحات خود را در تعیین مشی سیاسی دخالت دهند. (دی ریویرا ۱۹۶۸). بالعکس، در نبود چنین اطمینانی (یا خودخواهی بیمارگونه بیش از حد)، عدم اعتماد بنفس مانع از توسل به مخاطره و رهبری می‌گردد.

- *سطح دخالت شخصی فرد در وضعیت.* وقتی مردم باور کنند که منافع و رفاهشان در معرض خطر است، واکنش آنها در درجه نخست توسط نیازهای روانی شخصی تعیین می‌گردد. آنها دیگر آرام و منطقی بنظر نمی‌رسند بلکه بر مبنای احساساتشان اقدام می‌نماید. مقایسه کنید رفتار دانشجوئی را هنگامیکه به طور عادی در ساعت درس یادداشت برمی‌دارد با رفتار وی هنگامی که از او خواسته می‌شود قطعه‌ای را بخواند یا موقعیکه با استاد بر سر نمره امتحان گفتگو می‌کند. بهمین ترتیب، وقتی سیاست‌گذار در مدیریت سیاسی، خود مسئولیت را بعهده می گیرد (و در نتایج آن نفس فرد دخالت می‌یابد)، واکنشهایش مکرراً احساسات شدید او را نشان داده و ذات شخصی‌اش آشکار می‌گردد. مقایسه کنید رفتار رئیس جمهور جانسون را در رابطه با ویتنام در ۱۹۶۳ (احتیاط آمیز) با رفتارش در ۱۹۶۸ (هیجان‌زده، قهرآمیز)، که تا آن

---

[1] Direnzo

زمان جنگ تبدیل به "جنگش" شده بود.

- *کمیابی اطلاعات* موجود. هنگام مواجهه با تصمیمی که در آن اطلاعات مربوطه غیر قابل دسترسی است، رغبت‌ها و بیزاریهای احتمالی، گزینش های سیاسی را دیکته می‌کند. بالعکس، "هر چه بیشتر فردی درباره امور بین المللی اطلاعات داشته باشد، کمتر احتمال دارد که رفتارش مبتنی بر نفوذهای غیر منطقی" باشد (وربا[1] ۱۹۶۹). اگر سایر چیزها برابر باشد اطلاعات وافر این احتمال را کاهش می‌دهد که تصمیمات بر اساس انگیزه‌های روانی و نیازهای شخصی استوار باشند.

-*ابتدای تصدی قدرت یا تصدی تحت شرایط هیجان آور*. وقتیکه فرد نخست وارد محل اداره‌اش می‌شود، استلزامات رسمی نقش، دست کم بوی می‌گوید که چه باید بکند. این امر بخصوص در مورد رؤسای جمهور تازه انتخاب شده صحت دارد که معمولاً از لذت یک "ماه عسل" برخوردار می‌شوند که طی آن، نسبتاً فارغ از انتظار و فشار فوق‌العاده می‌باشند. بنابراین، بهمین نحو نیز، اعضای کابینه و سایر مقامات عالیرتبه معمولاً دوره کوتاهی را تجربه می‌کنند که طی آن آزادی عملشان زیاد است و تصمیماتشان با مقاومت کمتری مواجه می‌گردد. فزون بر این، هنگامیکه رهبری، قدرت را در پی حادثه ای هیجان آور (یک پیروزی خیره‌کننده انتخاباتی یا قتل رئیس سلف) بدست می‌گیرد، "رهبر سیاسی عالیرتبهٔ جدید می‌تواند سیاستهایش را تقریباً با دستی باز تنظیم و مطرح سازد. طی این دوره انتقاد از جانب حوزه انتخابیه، پنهان می‌باشد" (هرمان ۱۹۷۶).

شرایط بحران اغلب مقتصیاتی را بوجود می‌آورد که تأثیر بالقوه افراد را بر روند سیاسی تقویت می‌نماید. چون بحرانها "امور طبق معمول را" به هم می‌زند، نوعاً نفوذها را آشفته می‌سازند که در غیر اینصورت بر چگونگی تعیین سیاست خارجی تأثیر می‌گذاشتند، از اینروی به عوامل فردی امکان ایفای نقشی بیش از حد معمول را در تأثیر گذاشتن بر تصمیمات سیاست خارجی می‌دهند. تصادفی نیست که رهبران بزرگ تاریخ معمولاً طی دورانهای چالش شدید برخاسته‌اند. زمان شخص را می‌سازد تا اینکه شخص زمان را، بدین معنی است که بحران می‌تواند یک رهبر بالقوه را از قید و بندهائی رها سازد که معمولاً مانع از شکوفا ئی قابلیت وی به ایجاد تغییر می‌شد.

یک بحران سیاست خارجی "وضعیتی است که (۱) اهداف مهم و با اولویت بالا، واحد تصمیم‌گذار [مثلاً، سیاست‌گذاران خارجی] را تهدید می‌کند، (۲) زمان موجود برای پاسخ را قبل از تغییر تصمیم محدود می‌سازد، و (۳) اعضای واحد تصمیم‌گیری را با وقوعش به شگفتی

---

[1] Verba

مـی‌انـدازد (هـرمان ۱۹۷۲). وقتـی چنیـن وضـعیتی بـه وجود می‌آید، چندین امر به نوبه روی می‌دهد (هرمان ۱۹۶۹، ۱۷-۴۱۶):

- مقامـات بالاترین سطوح حکومت اتخاذ تصمیم می‌کنند (به خاطر تهدید متصور نسبت به اهداف و منافع ملی)

- رویـه‌هـای بوروکراتـیک کـه معمـولاً در سیاست‌گذاری خارجی دخالت دارد کنار گذاشته مـی‌شـود (زیـرا مقامـات عالیرتبه می‌توانند حکومت را متعهد به اقدام کنند بدون ارج گذاشتن معمول به بوروکراسی‌ها).

- کسـب اطلاعـات دربـاره وضـعیت بسـیار دشـوار اسـت (زیـرا فوریـت زمـان، توانائـی سیاست‌گذاران را به کسب اطلاعات تازه محدود می‌سازد).

- انـتخاب مـیان گزینه‌ها اغلب مبتنی است بر چیزی غیر از اطلاعات درباره وضعیت کنونی (مثلاً، به خاطر کمی وقت قیاس با وضعیتهای پیشین ممکن است غیر قابل تحصیل باشد).

- خصـومتها و مخالفـتهای شخصـی میان سیاست‌گذاران کم اهمیت می‌شود (به خاطر نیاز فوری جهت توافق).

- پاسـخهای افراطی تشویق می‌گردد (به خاطر اطلاعات محدود و اهمیت فزاینده شخصیت سیاست‌گذاران).

بحـران‌هـا موجـب تشکیل گروههای موقت تصمیم‌گیری شده که به آنها اقتدار وسیعی تفویـض مـی‌گـردد و ایـن مسـأله در تبییـن مقاصد بحث ما قابل ارزش است (هرمان و هرمان، ۱۹۸۹). لـذا در بحران ها، نخبگان تصمیم گیرنده، حاکم واقعی می‌باشند، رویه‌های بوروکراتیک کوتـاه و مسئولیت تصمیم از مراکز عادی قدرت حکومت گرفته شده و مجدداً توزیع می‌گردد. از ایـنروی، از یکـی از بزرگتریـن محدودیـتهای ناشـی از نقـش بـر فرد تصمیم‌گیرندگان اجتناب می‌گردد.

عـلاوه بـر آن، "بحـران طـرحها و هدفهـای سازمانی را مختل و برنامه مرتب فعالیتها را تغییر می‌دهد." در نتیجه "وظائف کارکنان مجدداً تعیین و تصمیم‌گیرندگان عالیرتبه توجه خود را منحصـراً بـه بحـران معطوف می‌دارند، اقدام در خصوص سایر امور را که ممکن است در اصل اولویـت بالائـی داشـته باشد بر اساس ارزشهایشان به تعویق می‌افکنند" (رابینسون ۱۹۷۲). مثلاً طـی بحـران کوبـا، برخی از اعضای تیم موقتی مدیریت بحران از قید بستگی سازمانیشان "رها" گـردیدند. بـا تعیین وظیفه برای "کلی دانان شکاک" "آنان موظف به بررسی مشکل سیاست به عـنوان یک کل گردیدند تا اینکه به موضوعات در شیوه سنتی بوروکراتیک بنگرند. بدین ترتیب هـر فـرد نظرات و ملاحظات خودش را منحصر به جنبه های ویژه ای می ساخت که کارشناس

آن بـود و از بحـث درباره موضوعاتی که در آن سایرین حاضر، ظاهراً متخصص‌تر بودند اجتناب می‌ورزید" (جانیس ۱۹۸۲).

آخر الامر اینکه، شواهدِ مطالعاتِ موردی دلالت دارد بر اینکه تبعا ت داخلی گزینه‌های سیاسـی در وضـعیتهای بحرانـی مـورد بررسی دقیق قرار نمی‌گیرد (پایچ[1] ۱۹۷۲، مقایسه کنید هامپسـون ۱۹۸۸)[ـــ]. ایـن امر افراد را از قیود معمول آزادتر، و ابراز ارزشها و لیاقتهای فردی را تشـویق مـی‌کـند و احـتمال تأثـیر خصوصیات شخصی تصمیم‌گیرندگان در سیاست را افزایش می‌دهد. در واقع، شخصیت فرد رهبر، ممکن است تعیین‌کننده باشد، چون موانع عادی سازمانی و اجتماعـی بحـال تعلـیق در مـی‌آیند. در وضعیتی که به طور همزمان اراده یک ملت وشئونات رئـیس جمهـور مـورد چـالش باشـد، روندهای تصمیم حکومتی به سهولت می‌تواند با روندهای دینامـیک روانی رئیس قوه مجریه آمیخته گردد. علاوه بر آن تحت چنین شرایطی، حل بحران سیاسـی در حالـت نهایـی بستگی به برآیند تعارضات شخصی و عاطفی خواهد داشت (دی رنزو ۱۹۷۴). ضـروری اسـت کـه در ایـن بـاره خاطـر نشان ساخت که تأثیر شخصیت بر تصمیمات سیاست‌گذاری خارجی آمریکا بویژه هنگام استفاده از زور، قوی بوده است. (استررج ۱۹۷۸) — و زور اغلب گزینه انتخاب شده در وضعیتهای بحران می‌باشد.

اگـر چـه بحـرانها در سیاسـت بیـن‌المللـی همیشـه روی مـی‌دهـد، آنها فقط بخشی از تصـمیمات بـی‌شـمار و مداومـی اسـت کـه توسط اعضای حکومت امور خارجی، شامل بالاترین رهبران کشور اتخاذ می‌گردد. از اینروی، استعدادهای ذاتی و نیروهای ناخودآگاه و پیشداوریهای شخصـی، در اکثر موارد عوامل تعیین‌کننده بسیار قدرتمند در رفتار سیاست خارجی نمی‌باشند. بلکـه، بـر اسـاس طبیعت مشکل، خلق و خوی روانی تصمیم‌گیرنده نسبت به وضعیت مذکور، و شناتخت ذهنی وی از اهمیت آن، تغییر می‌نماید.

آیـا وضـعیتهای دیگری هستند که توانمندی خصوصیات شخصی رهبران، عامل مهم و تعییـن کـننده سیاسـی باشـند؟ یـک چنین وضعیتی ممکن است زمانی رخ دهد که تصمیم بر محور مفاهیم کلی و تجریدی اهداف خط مشی اساسی کشور مرکزیت یابد. نه مانند مواردی که از سیاست‌گذاران خواسته می‌شود که راه حلی عملی برای یک مشکل مشخص بیابند، که توجه معطـوف بـه موضـوعات ایدئولوژیـک و دکتریـن می‌گردد، و بنابراین ترجیحات ارزشی رهبران، باورهای بنیادی، و نیازهای ذاتی بخصوص مؤثر می‌شوند.

در نظـر آورید مواضع گوناگونی را که توسط رؤسای جمهور گذشته در خصوص موضوع مهـار کمونیسـم اتخـاذ گردید. در موردخاص هند و چین، جائیکه پنج رئیس جمهور مختلف با

---

[1] Paige

ضرورت تصمیم‌گیری مواجه شدند که آیا و چگونه "جنگ" با کمونیسم باید انجام گیرد، در اینجا، شخصیت به صورت عامل نفوذ آشکاری در آمد در اینکه هر یک چگونه واکنش نشان دادند. یک برنامه ریز سیاسی سابق این پدیده را چنین ترسیم می‌نماید:

ترومن لجوج و سرسخت، مصمم بود که این خصوصیات را در سیاستهایش متجلی سازد... وی احساس کرد که با طلوع کمونیسم در آسیای جنوب شرقی مورد چالش قرار گرفته و مصمم گردید که جلو آن را بگیرد. آیزنهاور، که در مقام خود احساس آسودگی می‌کرد، به خاطر عادت به فرماندهی عالی، که نیازی به استقرار اعتبارش به عنوان یک رهبر قاطع و مقتدر نزد کنگره نداشت، به طور نسبی آرامش خاطر داشت و بیشتر کناره گیر بود. وی به تنهائی در میان پنج رئیس جمهوری که در قضیه هند و چین دخالت داشتند قادر به تحمل شکست در قبال کمونیسم [شکست فرانسویها] بود و اینکه برای چنین شکستی نتیجه‌ای توفیق‌آمیز را فراهم آورد به افزایش تدریجی مسئولیت ایالات متحده در آسیای جنوب شرقی پرداخت... کندی ماهر، مشتاق، و صاحب جرأت تا حد ماجراجوئی بود. وی به همین مناسبت از پذیرش تعهدات جدید دوری نمی‌گزید... جانسون از ترکیبی از عقده حقارت عظیم در خصوص اداره امور کشور و نیز احساسی از برتری، تجربه و اعتماد به نفس در اداره و استفاده ماهرانه از اشخاص مهم و با نفوذ و افراد موفق در سیاست آمریکا، در رنج بود. عقده حقارتش... وی را در بیم و بی‌اطمینانی نسبت به مشاوران متخصص امنیت ملی و امور خارجی میراث کندی قرار داد، [و] روشنفکرانی که وی را محاصره کردند... نتیجتاً، جانسون سناریوهای ناجور را از فارغ التحصیلان مکتب فکری بالا بردن تشنج در خصوص ویتنام پذیرفت... عاقبت الامر، خصائص ماهرانه منفی نیکسون، یک قدرت طلب کاملاً نامطمئن (و مبتلاء به سوء ظن شدید) ولی شدیداً جاه‌طلب، وی را وادار ساخت که مردم را فریب دهد به اینکه باور نمایند که دارد از ویتنام عقب‌نشینی می‌کند وقتیکه او نه تنها جنگ را ادامه بلکه شدت می‌داد... او همچنین ترتیبی داد که عموم مردم را متقاعد سازد که شکست در ویتنام را تبدیل به وضعیت نه برد و نه باخت کرده است... با تغییر بنیادی‌ترین اساس منطقی سیاست خارجی آمریکا، یعنی، معادل دانستن امنیت آمریکا در ذهن مردم ایالات متحده را باشکست کمونیسم در هر جا که باشد (کاتنبرگ[1] ۱۹۸۰، ۲۲۷).

با شناخت اینکه رؤسای جمهور مختلف در وضعیتهای مشابه به طور مختلفی پاسخ دادند، پرسش هیجان‌انگیز دیگری بدنبال می‌آید: شخصیت کسانی که طبقه نخبه تصمیم گیرندگان را تشکیل می‌دهند تا چه حد متفاوت و مؤثر می‌باشد؟

آیا نخبگان سیاست گذار و سیاستمداران کیفیات شخصیتی مشابه دارند؟

با توجه به سابقه و تجربه، مجموعه افرادی با همگونی قابل ملاحظه، تشکیلات بعد از جنگ سیاست خارجی آمریکا را ساخته اند. با یادآوری از فصل ۹ راجع به مشابهت‌های کسانی

---

[1] Kattenburg

که از ۱۹۴۵ سیاست خارجی آمریکا را اداره کرده اند، با اطمینان بیشتر می‌توان گفت، با آنکه رؤسای جمهور بعد از جنگ، مشاورانشان، و سایر نخبگان فکری پیشداوریهای شخصی متفاوتی را به معرض نمایش گذاشته و باورهای متفاوتی را حمایت کرده‌اند (هالستی و روزنو ۱۹۸۴، ویتکف ۱۹۹۰، همچنین نگاه کنید به مک‌گلن سرکیس ۱۹۹۳)، ولی این تفاوتها، مشابهت‌های مهم را تحت الشعاع قرار نمی‌دهد. ملاحظات چندی این نظر را تأیید می‌کند.

عموماً چنین فرض می‌شود که مشاغل دارای قدرت و اعتبار، ضرورتاً احترام و افتخار را ایجاب می‌کند و بنابراین به طور طبیعی مورد آرزوی تقریباً هر فردی است. ("در آمریکا، هر فردی می‌تواند تا حد رئیس جمهور بالا رود.") ولی آیا چنین است؟ ممکن است واقعگرایانه تر باشد که پذیرفت که فقط بخش کوچکی از مردم آمریکا رویای کسب مقام بالای عمومی را در سر می‌پرورانند. بعلاوه آنهائیکه حقیقتاً وارد در این جریان می‌شوند یا از لحاظ سیاسی به فعالیت دست می‌زنند بخش بسیار کوچکتری از شهروندان را تشکیل می‌دهند.

وقتی با دقت بیشتری به سیاست‌گذاران امورخارجی بعد از جنگ آمریکا بنگریم، متوجه می شویم که آنها دارای مجموعه متمایزی از خصوصیات شخصی هستند که آنها را از میانگین مردم جدا نگه میدارد. مشارکت در سیاست و داشتن آروزهای سیاسی ممکن است ناشی ازتمایل واستعداد شخص باشد، نتیجه منطقی اینکه کسانی خواستار کسب مشاغل بالا می‌باشند که خصائل روانشناسی مشابهی دارند که آنان را بیشتر شبیه یکدیگر و کمتر همانند "میانگین" آمریکائیان می‌سازد.

آنها که به کار سیاسی جلب می‌شوند معمولاً حائز غریزه کسب قدرت هستند. رهبران سیاسی تشنه قدرت می‌باشند. چه چیزی محرک گزینش‌هایشان می‌باشد؟ تفسیر کلاسیک روانشناسی، در "حیوان سیاسی" تلاشی را می‌بینند جهت فائق آمدن بر تصور حقیر بودنش، "قدرت طلب... در پی قدرت است به عنوان ابزاری جبران کننده در برابر محرومیت. انتظار می‌رود که با کسب قدرت بر عدم اعتماد به نفس غلبه نماید، خواه با تغییر خصوصیات خود، خواه محیطی که در آن عمل می‌کند" (لاس ول ۱۹۷۴). بنابراین، سیاستمداران در پی کسب مقام و قدرتند زیرا خواهان جلب توجه و کسب اطاعت، احترام، و شانی هستند تا بر احساس شخصی ناتوانی غلبه نمایند. اریک فروم به نحو مشابهی استدلال کرده است که "حرص برای قدرت ریشه در ضعف دارد نه درتوانائی، و اینکه از لحاظ اصولی این انگیزه تلاشی است مذبوحانه جهت تحصیل قدرت ثانوی چون قدرت اصیل موجود نیست" (نقل شده در دی رنزو ۱۹۷۴).

سیاست‌گذاران تشنه قدرت می‌باشند. اگرچه ممکن است ادعا کنند که وارد سیاست

شده‌اند تا در خدمت مردم بوده و کار خیر انجام دهند، در حقیقت، سخن مذکور عبث است و آنان به طور ناخودآگاه در طلب رهبری هستند تا ناایمنی‌های شخصی‌شان را جبران نمایند و احترام بخودشان را با حفظ قدرت در برابر دیگران تقویت نمایند. بروس بوکانان این نظرِ اینک متعارفی را درباره انگیزه‌های آرزومندان ریاست جمهوری چنین توصیف می‌نماید:

تجربه ملی اخیر – و عقل سلیم – بما می گوید کسانی که نهایتاً ریاست جمهوری را می برند، اشخاصی هستند با جاه طلبی شخصی تقریباً قشری که خود را علاقمند به فداکاری و نادیده گرفتن سلامتی، خانواده، آرامش خیال، و اصول نشان می‌دهند تا این غنیمت را بدست آورند. در برابر این سئوال که، "توفیق به چه قیمتی؟" نامزدهای ریاست جمهوری تقریباً در پاسخ اتفاق نظر دارند: "بهر قیمتی" (بوکانان ۱۹۷۸، ۱۵۴).

این تصویر از انگیزه‌های روانی رهبران بسادگی می‌تواند اغراق آمیز باشد، چون تفاوتهای صریح در انگیزه و باور نیز واضح است. شاید، عمومیت دادن به واکنش مردم نسبت به تحصیل قدرت کمتر اشتباه‌آمیز باشد. با آنکه انگیزه های سائق افراد در کسب مقام و قدرت گوناگون می‌باشد ولی، واکنشهای آنان نسبت به امتیازات و اعتبارِ شغل به طور نسبی مشابه است. صاحبان قدرت، خواه قدرت به آنها بموجب انتخابات اعطا شده خواه با انتصاب به مقام عالی، از لحاظ شخصی در نقشی که باید ایفا نمایند جذب می‌شوند، می‌گذارند که ماهیت و هویتشان با مقام عجین گردد، و از احساس قدرت، منظور، و اهمیتی که از این تجربه بدست می آورند مست می‌شوند. آخر الامر، آنها متوجه می‌شوند که دارند تاریخ را می‌سازند، و مورد توجه مطبوعات و مردم می‌باشند. حتی افراد بسیار مطمئنِ بخود می‌توانند به آسانی هویت شخصی را با نقشی که انجام می‌دهند اشتباه بگیرند و قدرتی را که به خاطر مقام به آنها تفویض گردیده با قدرت شخصی یکی تصور کنند. گام بعدی بالا بردن اهمیت خودِ شخص در طرح کلی امور است: این تصور که امور به خاطر وجود شخصِ وی انجام می‌گردد هنگامیکه در حقیقت امور انجام می‌یابد، نه صرفاً به خاطر قدرتی که یک فرد آن را کنترل می‌کند، یا اینکه، با قدرتمند بودن، فرد بی نظیر می‌شود.

اغلب افراد که نقشی را انجام می‌دهند، در ذهن خودشان، شبیه ماسکی می‌شوند که به صورت زده‌اند. آنطور که سفیر سابق ایالات متحده در هند، جان کنت گالبرایت، (در زبان انحصاری مردانه آن زمان) درباره بوروکراتها و مقامات می‌گوید:

از قدرت بهره می‌برند نه به خاطر حق شخصی بلکه به خاطر سازمان. صاحبمقامی در پنتاگون یا وزارت امور خارجه از اقتداری برخوردار می‌شود که ناشی نه از کیفیات شخصی اش بلکه از عظمت و قدرت ایالات متحده است. دلیل جالبی برای تأیید این نکته، شیوه زندگی... یک سفیر آمریکا نزد کشوری کم اهمیت است، [که] به او احترام قابل ملاحظه‌ای توسط اغلب مردم منجمله خودش داده می‌شود، تا روزی که او بازنشسته شود. آنگاه او از نظر ناپدید می‌گردد... آن ایالات متحده بود که... مرد را

مهم ساخت و نه، با ناخرسندی، هیچ یک از کیفیات خود فرد. این حقیقت را که جای تعجب ندارد، تعداد کاملاً معدودی افراد سازمان توانستند درک کنند. درحالیکه بقیه قدرتشان را به رخ می‌کشند با این خیال که گوئی قدرتِ خودشان است. تفاوت بین بزرگترین مقام و حقیرترین فرد چیزی نامطبوع است که بتوان دید. (گالبرایث ۱۹۷۳، ۳۱۵)

نکته‌ای که گالبرایت متذکر می‌شود در درک نفوذ فرضی افراد در سرنوشت کشور مهم است: مقام همانقدر می‌تواند شخص را بسازد که شخص مقام را. مردم جزو نخبگان محسوب می‌شوند فقط به خاطر اینکه مشاغل نخبه‌ها را بدست گرفته‌اند و نه به آن سبب، که آنها گاهی اوقات فرض می‌کنند، که ذاتاً موجودات ویژه‌ای هستند. در خصوص تأثیر مقام بر صاحبان مقام باید گفت آنهائی را که در طبقه نخبگان سیاست خارجی هستند بیشتر شبیه هم می‌سازد تا متفاوت از یکدیگر.

آیا افراد اهمیتی دارند؟ حدود روانی بر تغییر سیاسی

به نحوی، من دانسته بودم که "قدرت" ممکن بود مانند این احساس باشد، گرچه من تا آن زمان چیزی ننوشیده بودم ولی می‌دانستم که ویسکی اثرش به مغز میرود. مزه قدرت، یا هر چیزی دیگری که بود که من آن را در روز نخست چشیدم، نیز به مغز من رفت، ولی آنطور که به من هشدار داده بودند نبود. من به این مقام آمده بودم با طرحها و پروژه‌ها. و من در میان جریان غیر قابل مقاومت گزارشات، جلسات، مراسم، بحرانها، چیزهای پیش پا افتاده گیر کردم. جملات و عباراتی تأیید نشده و عباراتی تأیید شده بودند، و مردمی که منتظر من بودند تا به آنها بگویم طرحهایم چه هستند، و مردمی که کارهائی می‌کردند که هیچ ربطی با طرحهایم نداشت. من به میان جریانی از کار کشانده شده بودم که آغاز نکرده بودم و قادر به متوقف ساختن آنها نبودم. مردمی در آنجا بودند که این جریان را اداره می‌کردند، و یک دستگاه مستقر در فعالیت بود که مرا در انجام آن کمک کند. تمامی سیستم در اختیار من بود. به یک عبارت، من صاحب قدرت بودم و قدرت نیز صاحب من بود. (فرانکل ۱۹۶۹، ۶-۵)

این خاطرات سیاستمدار جدیدی است از روز نخست کار در مقامش که پیوند و ارتباط بین سیاست‌گذار و مقام سیاسی را ترسیم می‌نماید. سیستم سیاست‌گذاری تأثیر می‌گذارد بر رفتار کسانی که در درون آن کار می‌کنند[۵۵]. گر چه ما نمی‌توانیم دقیقاً درباره اینکه چه چیزی یک سیاستمدار را سیاستمدار می‌سازد سخن بگوئیم، بحث ما در فصل قبلی، مشابهت نگرش میان کسانی که نقشهائی را در درون حکومت امور خارجی بعهده دارند، مستند ساخت — صرفنظر از تبعات تنوعهای طبیعی و اخلاقی میان خود افراد و طرحها و پروژه هایشان. بمحض اینکه افراد وارد گروه جدیدی می‌شوند، فشارهای بسیار زیادی را تجربه می‌کنند که خود را با دیدگاههای غالب و از پیش موجود آن گروه وفق دهند. آنها در می‌یابند که باید "همراه بشوند تا همراهی را بدست آورند." برای پذیرفتن دیدگاههای مافوقها و اسلاف پاداش می‌گیرند و برای

تردید کردن در خصوص آنها، مجازات می‌شوند یا از وجهه و اعتبار، محروم می‌گردند و تنها معدودی مقاومت می‌ورزند. اقتدار و سنت بندرت مورد چالش قرار می‌گیرد.

تمایل روانی به پذیرش دیدگاههای کسانی که با آنها مکرراً سرو کار داریم بسیار جدی است. این امر معلوم می‌سازد که برخی وضعیتها مستلزم رفتارهای واحد است صرفنظر از شخصیهای متفاوتی که در آن دخیل باشند. زیرا مردم بنحو متفاوتی رفتار می‌کنند هنگامیکه در گروههای متفاوت و در فعالیتهای متفاوتی مشغول می‌باشند، این برای همگان امری عادی است مگر آنهائیکه صاحب شخصیت قوی و خارق‌العاده هستند که در برابر فشارهای گروه و خواسته‌های شغل مقاومت ورزند. همه مردم کشش دارند به اینکه خودشان را و گاهی شخصیتشان را با نقش و شغلشان منطبق سازند (نگاه کنید به لیبرمن ۱۹۶۵). هرکس برخی از شیوه‌های مورد انتظار رفتار و الگوهای مرتبط با آن را دارد. اغلب اینها توسط هنجارهای تصمیم‌گیری قبلی تعیین می‌گردد،که در روندهای اجتماعی در درون یک ساختار نهادی جا گرفته و توسط آن تقویت می‌گردد. همه متصدیان نقش تمایل به مطابقت از آئین‌ها، اصطلاحات، و باورهای تعریف شده توسط این هنجارهای از پیش موجود دارند. آنطور که تحقیقی در خصوص این پدیده نتیجه می‌گیرد:

> اگر تنها یک درس مهم از همه این پژوهش‌ها در روانشناسی اجتماعی و شخصی گرفته شود... آن اینست که تا حدی بی سابقه وضعیت ها رفتار را کنترل می‌نماید. این دیگر چون گذشته قابل قبول نیست، که در خصوص "انواع " شخصیت، سخن از اشخاص "با نیروی من اندک" یا اشخاصی با "خودکامگی" به میان آید – حداقل بی معنا خواهد بود اگر بخواهیم برای بخش مهمی از رفتار فرد بر روی آن حساب کنیم... در عوض، باید نگاه کنیم به وضعیتی که در آن رفتار بوجود می‌آید و تداوم می‌یابد. اگر اصلاً امیدوار باشیم که توضیح قانع کننده‌ای برای آن بیابیم. موجبات رفتار آنطور که فرا گرفته ایم با احتمال زیادتر در طبیعت محیط وجود دارد تا در درون شخص. و اگرچه فعالیت نیروهای مؤثر بر شغل ممکن است در کنترل رفتارفرد شاغل، پیچیده و دقیق باشد ولی در عین حال نیز می‌تواند بسیار قدرتمند باشد. بنظر می‌رسد که پژوهش... دلالت دارد بر اینکه... [در] "زندگی واقعی" ما اغلب با وضعیت‌ها یا نقشهائی مواجه می‌شویم که مستلزم رفتاری از نوع معین است، طی یک دوره زمانی، احتمال می‌رود که باورهای ما بطریقی تغییر یابد که سازگار با رفتار لازمه این وضعیت یا نقش باشد. (هانی و زیمباردو[1] ۱۹۷۳، ۴۲-۴۰ ۹، برای نظری مغایر با آن، نگاه کنید به گالاگر[2] ۱۹۹۴).

این نتیجه‌گیری قابل اعمال در مورد ریاست جمهوری نیز می‌باشد، جائیکه هنجارهای رسمی و غیر رسمی مقام، ضرورتهای شغل، تکلیفهای قانونی و فشارهای عمومی – یقیناً

---

[1] Haney, Zimbardo
[2] Gallagher

"امکـان کمـتری بـه نمـود فـردی می‌دهد تا آنچه تصور می‌شود." هم وظائف والا و هم وظائف سـمبولیک نهاد ریاست جمهوری بیشتر صاحب مقامش به قالب خود درمی‌آورد می‌کند تا کس دیگـری را " (ترومـن ۱۹۵۱)." در واقـع، یکنواختـی تاریخـی مسئولیتهای رئیس جمهور نوعی همسـانی را در بـاب انواع موقعیتهائی که وی در اجرای وظائفش با آن مواجه خواهد شد بوجود مـی‌آورد (بوکانان ۱۹۷۸). لئوتولستوی می‌نویسد، "هر چقدر شخص در درجه اجتماعی بالاتری قرار گیرد، مقّدر بودن و اجتناب ناپذیری اقدامش نمود بارزتری خواهد داشت."

این فشارها، توضیح رسائی را برای خصیصهٔ تداوم و بستگی سیاست خارجی آمریکا طی جـنگ سـرد فـراهم مـی‌آورد و ایـنکه چرا حتی اکنون تعدیل با واقعیتهای جدید آنقدر مشکل اسـت. بـرای تقریـباً پـنج دهـه، افـرادی که تشکیلات سیاست‌گذاری را اداره می‌کردند تصوری مرسوم از جهان را پذیرفتند و رفتار و نهایتاً باورهایشان را نسبت به معتقدات اسلافشان داشتند قرین ساختند. آنطور که جیمز روزنو (۱۹۸۰) نتیجه‌گیری کرد، "حتی رئیس جمهور نیز باید در محـدوده دقـیقاً تعـریف شـده‌ای انجـام وظـیفه کـند. در حـدودی کـه بسهولت رفتار هر ئیس جمهـوری را بـتوان بـا توجـه بـه معلومـات قبلـی از وضـع غالب آن نقش پیش بینی کرد، تا از اطلاعـات مـربوط بـه عملکردها، جهت گیریها، و تجاربش گذشته‌اش". حدود مشخصی راجع به میزان تغییری که فرد فرد رهبران می‌توانند موجبش باشند وجود دارد. اوضاع و احوال خارجی، عوامـل اجتماعـی، چگونگـی تشـکیلات حکومتی، و محدودیتهای ناشی از نقش، دامنه گزینش های سیاسی مجاز را محدود می‌سازد. نسخه های سیاسی دائمی از دهه قبل، علیرغم مقتضیات متغـیر بیـن‌المللـی آمـاده شده اند. نام بازیگران ممکن است طی بازی جنگ سرد، تغییر یافته باشـد، ولـی متن نمایش همان بود که بود. تغییر دادن آن اکنون ممکن است واجب باشد، چون جهـان خارجی به طور رادیکالی متفاوت با جهان در حال گذر جنگ سرد است و لی بسیاری از افـراد همانهـا هسـتند که بودند، آنطور که ما دیدیم، مردم در تعدیل افکارشان با واقعیات جدید خیلـی کُند می‌باشند. حتی آنهائیکه خلف نسل سیاسی می‌باشند، مانند بیل کلینتون، زندانی نه فقـط جـاه طلبی های سیاسی خودشان باقی می مانند بلکه اسیر نیروهای داخلی و بین المللی که کماکان رفتار افراد را بقالب در می آورند، زمانی که آنها به مشاغل برجسته عروج می‌کنند — به عبارت خود کلینتون: "حداقل در جبهه بین المللی، خواهم گفت که مشکلات دشوارتر از آنی بود که من [به عنوان یک نامزد] تصور می‌کردم باید باشند."

محدودیتهای اضافی بر ابتکار فرد و نوآوری سیاسی

عـلاوه بر فشارهای مذکور در فوق، ملاحظات خاص دیگری در داخل مقوله منبع فردی،

نیز دامنه شقوق موجود برای رهبران را تنگ می‌سازد. از میان آنها از جمله عبارتند از:

• تمایل سیاست‌گذاران، همانند عموم مردم، به حفظ تصورات موجود از قبل و تعبیر و تفسیر اطلاعات جدید به طوریکه مدلهای ادراکی از واقعیت را محفوظ بدارد تا اینکه تغییر دهد.

• رغبت سیاست‌گذاران به پرهیز از مسئولیتهای تصمیم‌گیری به طور کلی با اعتماد به خیالات و توجیهات اطمینان بخش (جانیس ۱۹۸۹).

• تأثیر هنجارها، تشریفات اداری، و رویه‌های استاندارد عملکرد سازمانی [که] ممکن است نحوه تعیین و تعریف موضوعات، گستره گزینه‌های مورد ملاحظه و طریقه اجرای تصمیمات توسط زیر دستان را محدود سازد (هالستی ۱۹۷۶).

• میراث سیاستهای گذشته – به شکل معاهدات امضا شده با سایر کشورها، تصمیمات بودجه‌ای قبلی، تعهدات پیشین، و مانند اینها – که ممکن است به طور قابل ملاحظه‌ای طیف گزینش موجود را کاهش داده و تغییرات در سیاست را فقط تا حد تجدید نظرات جزئی محدود سازد.

• گرایش تصمیم‌گیران به اینکه احساس وفاداری ذهنی، اگرچه به طور ناخودآگاه، نسبت به برنامه‌های مورد علاقه (و مردم وابسته با آنها) نمایند که اغلب منجر به بی‌میلی نسبت حذف حمایت از آن برنامه‌ها می‌گردد علیرغم اینکه مفیدیت آنان رو به پایان دارد.

• گرایش نسبت به اینکه شخصیت‌های آرام (مردمی که "بازیگران تیمی" هستند) در مقام قدرت قرار گیرند و اینکه "فردگرایان قوی" و اصلاح گرایان به طور منظمی کنار گذاشته شوند.

• ترجیح افراد به تغییر جزئی، که با گرایش غالب تشویق می‌گردد که توجه را به تجارب آشنا معطوف سازند و از تجارب نا آشنا پرهیز نمایند.

• آرزوی سیاست‌گذاران که مورد احترام و علاقه باشند، همراه با توجهشان که "جائی در تاریخ" کسب کنند، که این ترجیح را در آنها القا می‌نماید که آن چیزی را انجام دهند که مورد توجه مردم است حتی اگر غیر خردمندانه باشد.

• اتکای سیاست‌گذاران به قواعد و رویه‌های معمول برای تصمیم‌گیری.

• اثر رکود و بی تحرکی که با طول مدت خدمت در دولت افزایش می‌یابد. آنچنانکه رئیس جمهور نیکسون در ۱۹۷۲ گفت، "این اجتناب‌ناپذیر است [که] فردی که در مقام کابینه بوده یا، بدان خاطر، صاحب مقامی در حکومت بوده، بعد از مدت زمانی به صورت مدافع وضع موجود در می‌آید، بجای اینکه بوروکراسی را اداره کند، بوروکراسی او را اداره می‌کند."

وقتـی ایـن محدودیتهای روانی و مربوط به موقعیت همراه با بسیاری از عوامل داخلی و خارجـی مذکـور در فصـول قبلی، بر ابتکارات سیاسی تحمیل شوند، می‌توانیم متوجه شویم که چـرا "تغیـیر سیاسـت، آنطـور کـه روی مـیدهد با اقداماتی مانند تمدید، اصلاح، یا بهبود روابط موجود یا آغاز سیاست جدید، با الگوهای مشابه مطابقت دارد [او چرا] دیپلماسی... معمولاً بیشتر شبیه کار باغبانی است تا زیرورو کردن" (سی بری [۱] ۱۹۷۳).

فایده مورد تردید تِز "قهرمان در تاریخ"

تعبـیری کـه در ابـتدای ایـن فصـل آمد به طور ماهرانه‌ای یک منبع بالقوه قدرتمند در سیاسـت خارجـی آمریکا را بیان داشت: از آنجا که آن همه اقتدار در دستهای معدودی متمرکز مـی‌گردد، منطقی است که فرض کرد نخبگان تصمیم گیرِ مسئول سیاست خارجی می‌توانند، با سـهولتی نسبی، تصمیم به تجدید نظر – یا در واقع – تغییر انقلابی، در سیاست خارجی آمریکا بگیرند. آدمهای مسئول را تغییر بدهید، چنین فرض می‌شود، و در عوض سیاست خودش اغلب تغیـیر خواهد یافت. خلاصه آنکه، رهبری را تغییر بدهید، و سپس در انتظار تغییری در سیاست خارجی آمریکا باشید.

ایـن فرضـیه و شـواهد خلاصـه شده در این فصل ما را وادار می‌کند که فایده این مدل "قهرمان در تاریخ" پیرامون سیاست‌گذاری خارجی آمریکا را مورد تردید قرار دهیم(یازده).

حداقـل، ایـن تـز بسـادگی با نسبت دادن تغییر و دگرگونی سیاست به یک منبع واحد، سـعی در توضیح همه چیز دارد و در این توضیح توفیق اندکی می‌یابد. چرا؟ جهت مرور مجدد، مـا در می‌یابیم که مردمی که سیاست خارجی آمریکا را تعیین می‌کنند با وجود آن همه تفاوت در واقـع مـتفاوت از یکدیگـر نیسـتند. فقـط اشخاص معینی در پی موقعیت قدرت می‌باشند، و رهـبران عالـی مقـام از مـیان کسانی با سابقه و زمینه مشابه انتخاب و به شیوه های مشابهی به درجات بالا می‌رسند. بالنتیجه، آنها در طرز فکر و خصائص شخصیتی متعددی سهیم می‌باشند. عـلاوه بـر آن، زمانـی که به قدرت دست یافتند، رفتارشان بواسطه شغلی که تصدی‌اش را دارند شـکل می‌گیرد، و آنها نوعاً گزینه‌هایشان در داخل سیستم را متفاوت می‌بینند از آنچه در خارج مـی‌دیدنـد. اغلـب باورهایشـان را بـا باورهـای همتایان و اسلافشان منطبق می‌سازند. فشارهای تحمیلـی توسـط مقـام و چهـارچوب تصـمیم‌گـیری، سـبب بروز واکنشهای سیاسی مشابهی از شخصیتهای گوناگون می‌شود.

نتـیجه ایـنکه: افـراد مخـتلف اغلب سیاستهای اسلافشان را دنبال می‌کنند و به حوادث

---

[1] Seabury

بیـن‌المللـی پاسـخی مطابق با سابقه می‌دهند. سیاست‌گذاران آمریکائی از اینروی به طور عادی رغبتـی را بـرای تغیـیر جزئی و دائمی ساختن عادات جا افتاده فکر و عمل، و حفظ سیاستهای مستقر نشان می‌دهند.

ایـن اسـتدلال به این نتیجه منجر می‌گردد که، حتی اگر رئیس جمهور و حلقه بلافصل مشاورانش یکی از قدرتمندترین نهادهای جهان را ایجاد نمایند، و حتی اگر، در اصل، منابع لازم را بـرای ایجـاد تغیـیر سریع و فوری با تصمیماتی که اتخاذ می‌کنند داشته باشند، آن نیروها در حقیقـت بـندرت مؤثـر مـی‌افـتد. در جهـان پیچـیده امروز، برای رهبران بزرگ دشوار است که "ظهـور" کنـند، و تصمیمات خطیر نادر می‌باشند. خصائص شخصی بر شیوه‌ای تأثیر می‌گذارند کـه تصـمیمات حاصل می‌گردد، ولی نیروی محرکه کلی سیاست خارجی آمریکا تا اندازه زیادی بـر طـبق الگوی تعیین شده در گذشته باقی می‌ماند. آنچنانکه اوله هالستی (۱۹۷۳) آن را بیان داشت، "نامها و چهره ها ممکن است تغییر کنند، منافع و سیاستها تغییر نمی‌نمایند." از اینروی اظهـار نظـر هـنری کیسـینجر در ۱۹۷۴، زمانـیکه ملـت آماده شد تا رئیس جمهور جدیدی را انتخاب کند، بیانی همیشگی و گفتنی باقی می‌ماند: "برآیند اساسی سیاست ایالات‌متحده همان کـه هسـت باقـی خواهـد مـاند فرقـی نمـی‌کند که چه کسی انتخابات ریاست جمهوری ایالات متحده را می‌برد."

حواشی

یـک) مطالعـات توسـط باربر (۱۹۹۲)، دونووان(۱۹۸۵)، و استوسینگر(۱۹۸۵) آگاهی و معلوماتی را نسبت به شخصـیت‌هـا و باورهـای رؤسـای‌جمهور بعد از جنگ فراهم می‌آورد که بخصوص مرتبط با تنظیم سیاست خارجی است.

دو) وود وارد و برنسـتاین (۱۹۷۹) شـرح مختصـری از این شخص را که کمتر در ستایش وی است نوشت که در غـیر اینصـورت به عنوان یک دیپلمات موفق می بود. هرش (۱۹۸۳) ارزیابی انتقادی دیگری ارائه می‌دهد. جهت شـرح مختصـری از دیدگـاه جهانـی کیسینجر و "قاعده عملیاتـــی" و ارزیابی تأثیرشان بر عملکرد سیاسی‌اش. نگاه کنید به کـالدول (۱۹۸۳) و واکـر (۱۹۷۷).

سه) مگر اینکه ذکر گردد، تمامی نقل قول‌ها، از باربر در این بخش از چاپ چهارم ۱۹۹۲ کتابش می‌باشد.

چهار) نگاه کنید همچنین به هرمان (۱۹۸۹)،مولینس و ویلداوسکی (۱۹۹۲)، و اشنایدر (۱۹۹۰).

پـنج) بـررسـی مفـیدی از انـواع شخصـیت مذکـور در زیر را مـی‌توان در هـرمان با میـل برن (۱۹۷۷)، هوپـل (۱۹۲۸)، کرمل (۱۹۷۷)، لوینسون (۱۹۵۷)، مک کلوسکی (۱۹۵۸)، روکیش (۱۹۶۵)، و استاگنر (۱۹۷۱) یافت.

شش) استوسـینگر (۱۹۸۵) استدلال می‌کند که سیاست‌گذاران آمریکائی را می‌توان عنوان خواه پراگماتیست یا جهادگر طبقه‌بندی کرد.

جهادگـران گـرایش به اتخاذ تصمیمات بر اساس فکر از پیش متصوره دارند تا بر پایه تجربه. حتی با وجود شـقوق دیگـر، معمـولاً آنهـا را نمـی‌بینند. اگر حقایق با فلسفه‌شان جور در نیاید، این برای حقایق خیلی بد است. از ایـنروی، جهادگر متمایل بسوی جمود می‌شود و آن را دشوار می‌بیند، اگرنه غیر ممکن، که خودش را از یک موضع بـازنده رهائـی بخشد. وی از مخالف خوشش نمی‌آید و مشاوران متمایل خواهند شد که به او چیزهائی را بگویند که مـی‌خواهـد بشنود. او عزم اصلاح جهان را دارد ولی اغلب ترتیبی می‌دهد که آن را در شکل بدتری از آنچه قبلاً بود ترک نماید. (استوسینگر ۱۹۸۵، x iii)

از سـوی دیگـر پراگماتیسـت‌هـا، نـزدیک مـی‌شوند به آنچه سازگاری دارد با تصمیم‌گیرنده کاملاً عقلائی موصـوف در فصـل ۱۳. یـک پراگماتیسـت در جستجوی حقایق است، بر طبق نظر استوسینگر، از توصیه استقبال مـی‌کند، انتقاد را می پذیرد، شقوق مختلف را در نظر می‌گیرد، و انعطاف‌پذیری را تحسین می‌کند که امکان تعدیل کردن سیاست را نسبت به واقعیتهای جدید و تغییر مسیرش را تا جائیکه لازم باشد می‌دهد.

هفـت) معـاهده دولـت اتـریش، به ابتکار اتحاد شوروی، خواستار عقب نشینی مسالمت‌آمیز نیروهای اشغالگر شـوروی و آمـریکا از اتریش است به ازای وعدهٔ اتریش که سیاست بیطرفی را در اختلاف شرق و غرب حفظ خواهد نمود.

هشت) تهـیه خصوصیات روانی رهبران خارجی زمانی بیش از حد مورد استفاده سازمانها اطلاعاتی بود، ولی از زمـان پایـان جـنگ سـرد این کار رو به پایان گذاشته است. تا حدی به خاطر تغییرات پرسنلی و کاهشهای بودجه (اومسـتد ۱۹۹۴). یـک مـثال جالـبِ سـیما و تصـویری از صـدام حسین است که توسط جرولد: ام. پست (۱۹۹۲) کشیده شده، که برای سالها ریاست عملیات سیاسی روانی سیا را بعهده داشت.

نــه) برداشـت کندی از موقعیت کوبا در ۱۹۶۲ به عنوان یک بحران تحت تأثیر احساسش بود که نخست وزیر شـوروی نیکـتا خروشچف قولش را زیر پا گذاشته بود در مورد اینکه وضعیت حساس سیاسی داخلی رئیس جمهور را در زمـان انـتخابات آتـی کـنگره دشـوار نسازد، زیرا مخالفان جمهوریخواه رئیس جمهور خواستار اقدامات سخت تری علیه کوبای کاسترو بودند.

ده) زبیگینو بر ژینسکی، مشاور امنیت ملی رئیس جمهور کارتر، این نفوذها را چنین توصیف می‌نماید:

هنگامـی فشـار زیاد است، ضروری است که دست پایین را گرفت و سعی در آرام ساختن حالت هر کسی نمود تا اینکه به اوج گرفتن احساس تشنج و هیجان کمک نمود.

بسـیار مهـم اسـت کـه نه فقط کنترل بر روی احساسات خودتان داشته باشید بلکه همچنین کـنترل بر عادات کـاری و بـرنامه کارتـان. آن بدان معنی است که تفاوت بگذارید درباره آنچه می‌خواهید انجام دهید و زمانیکه شما آن تصـمیم را اتخـاذ کـردید، اقـدام کـردن سریع و بدون وقفه، هرگز نگذارید که میزتان انباشته یا کیف تان لبریز گردد.

عـلاوه بـر آن، مهـم آنسـت کـه بـا دیدگاهـی وسـیعتر از آنچـه قصد انجامش را دارید وارد حکومت گردید، با اولویـتهای روشـن زیـرا، زمانـی در جریان کار هستید، شما غرق در حوادثی می شوید که خیلی سهل است که آن دیدگـاه فکـری را از دسـت داده و در جزئـیات جـذب شوید. شما می‌توانید به طوری فزاینده‌ای نسبت به وضعیتها واکـنش‌پذیـر باشـید تـا اینکه با استفاده از قدرتتان درصدد شکل دادن به وضعیتها و تعیین نتایجش باشید. (اخبار آمریکا و گزارشهای جهان، ۲۰ مه ۱۹۸۵:۶۵)

یـازده) ایـن واژه شناسـی از بحث همیشگی "مردبزرگ" در برابر "طرز تفکر یک عصر" گرفته شد. کانون این بحـث و جـدل شـاید ایـن پرسش بدون پاسخ است آیا تاریخ موجب ظهور رهبران بزرگ می‌شود یا اینکه، برعکس،

مـردان بـزرگ رهـبران مشـهوری شـدند صـرفنظر از اینکه کی و کجا آنها زندگی می‌کردند. برای بحث بیشتر، نگاه کنید به گرین استاین (۱۹۶۹).

توصیه برای مطالعات بیشتر

Ambrose, Stephen E. *Eisenhower.: Soldier and President.* New York: Simon & Schuster, 1990.

Barber, James David. *The Presedential Character: Predicting Performance in the White House*, 4th ed. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice – Hall, 1992.

Buchanan, Bruce. *The Presidential Experience: What The Office Does To The Man.* Englewood Cliffs, N.J.: Prentice – Hall, 1978.

Derivera, Joseph H. *The Psychological Dimension of Foreign Policy.* Columbus, oh.: Charles E. Merrill, 1968.

Etheredge, Liyod S. *A World of Men: The Private Sources of American Foreign Policy*. Cambridge, Mass.: Mit Press, 1978.

Greenstein, Fred I., ed. *Leadership in the Modern Presidency.* Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1989.

Hermann, Charles F., ed. *International Crises: Insights From Behavioral Research.* New York: Free Press, 1972.

Janis, Irving L. *Crucial Decisions: Leadership in Policymaking and Crisis Management.* New York: Free Press, 1989.

Jones, Charles O. *The Trusteeship Presidency: Jimmy Carter and the United States Congress*. Baton Rouge: Louisiana State Universirt Press, 1988.

Kelman, Herbert C., ed. *International Behavior* New York: Holt, Rinehart & Winston, 1965.

Maraniss, David. *First in His Class: A Biography of Bill Cllinton.* New York: Simon & Schuster, 1995

McCullough, David G. *Truman.* New York: Simon & Schuster, 1992.

Mullins, Kerry, and Aaron Wildavsky. "The Procedural Presidency of George Bush," *Political Science Quarterly 107* (Spring 1992): 31-62.

Robberts Jonathan M. *Decision – Making During International Crisis.* New York: St. Martin's Press, 1988.

Wills, Garry. *Certain Trumpets: The Call of Leaders.* New York: Simon & Schuster, 1994.

فصل ۱۵

در سپیده هزاره جدید:
آینده سیاست خارجی آمریکا

این را می‌دانم که تنها مقتضیات تغییر می‌کند نه سیاست.

وزیر امور خارجه جان کوئینسی آدامس، ۱۸۲۳

آنچه در خصوص نظم جهانی درحال ظهور، جدید می‌باشد این است که، برای نخستین بار، ایالات متحده نه می‌تواند از جهان کناره گیری کند و نه بر آن سلطه یابد.

وزیر امور خارجه سابق هنری کیسینجر، ۱۹۹۴

"از آنجا که ما در آستانه قرن جدید قرار داریم، آمریکا با چالشی مواجه است که یادآور فرصتها و خطراتی است که ما در پایان جنگ‌های جهانی اول و دوم با آن مقابله کردیم،" وزیر امور خارجه وارن کریستوفر در اوائل ۱۹۹۵ نوشت. "در آن زمان، چون اکنون، دو راه در برابر ما قرار داشت: مدعی پیروزی شد و عقب نشینی کرد، یا با رهبری ایالات متحده به ساختن جهانی صلح‌آمیز، آزاد و مرفه برای آمریکا و سایر ملتها پرداخت" (کریستوفر ۱۹۹۵). چه مسیری را ایالات متحده در بعد از جنگ سرد درپیش خواهد گرفت، جنگ جهانی سوم قرن بیستم؟

وضعیتی که ایالات متحده امروز با آن روبرو است متفاوت است از آنی که گزینشهایش را در بعد از جنگ جهانی دوم تعیین کرد. در آن نظم نوین جهانی، بریتانیا، فرانسه و اقیانوسهای عظیمی که ایالات متحده را از اروپا جدا می‌ساخت امنیت ملی آمریکا را می‌توانست تأمین کند. مقتضیات امروز حتی به طور نمایان‌تری متفاوت است از شرایطی که سیاست‌گذاران آمریکا در پی جنگ جهانی دوم با آن مواجه بودند، دومین نظم نوین جهانی قرن بیستم. در آن زمان اتحاد شوروی استالینی که از لحاظ نظامی قدرتمند و نبرد آزموده بود، با پذیرش ایدئولوژی بیگانه، در مرکز خود اروپا قرار گرفت، و نه بریتانیا و فرانسه و نه اقیانوس اطلس می‌توانست دیگر تضمینی برای امنیت ملی آمریکا باشد. اکنون چالشهای امنیتی کمتر فوری هستند، ولی گزینه‌های متصوره دیگر برای هر کس یا هر چیزی غیر از ایالات متحده، که آنها را حمایت کند نیز کمتر از گذشته روشن و آشکار است. از اینروی ایالات متحده در آستانه هزاره جدید بر سر دو راهی قرار دارد، ولی گزینش‌های که می‌تواند بعمل آورد سهل نیستند.

در جهان آشفته و پیچیده امروز، جائیکه خطر روشن و موجودی ارزیابیها را تسهیل

نمی‌کند. آنچه نفع ملی را تشکیل می‌دهد (مانند همیشه) مبهم است. بدون تحصیل توافق در داخل درباره چالشهای جهان بعد از جنگ سرد، تعیین اولویتها برای استفاده از قدرت آمریکا در خارج به نحو قابل درکی موجب برانگیختن مجادله می‌گردد. به همین مناسبت، وضوح تصور و انطباق منظور که برای سیاست خارجی موفق مهم می‌باشد هنوز باید شکل یابد. با وجود این، تاخیر، بی تصمیمی، و ابهام بیمار گونه که اکنون مشهود است نمی‌تواند ادامه یابد بدون اینکه نهایتاً ارزشهای منافع اصلی آمریکا: صلح و رفاه، ثبات و امنیت، دمکراسی و دفاع را صدمه بزند. آنگونه که نیروی موظف مدیریت وزارت امور خارجه (وزارت امور خارجه ایالات متحده ۱۹۹۲) کوتاه مدتی قبل از سخنرانی آغاز ریاست جمهوری کلینتون، هشدار داد " اگر ما به درستی ندانیم که به کجا می خواهیم برویم و گزینه‌هایمان برای رسیدن به آنجا کدام است، ما در عصر بعد از جنگ سرد شایستگی لازم را از خود نشان نخواهیم داد. "

مساله ای که اینک ایالات متحده با آن روبرو است این است که آیا توانائی ترسیم و تعیین جهت های جدیدی را برای سیاست خارجی دارد، در زمانی که جهان از یک منازعه همه جانبه جهانی بسوی چالشهای پراکنده تری میرود. امیدها و تحذیرها برای سیاست خارجی مداوم معذلک دور نگرانه آمریکا در جهانی که می خواهد متولد گردد چیست؟ رؤسای جمهور جورج بوش و بیل کلینتون در این دوره تحول گامهای بزرگی بر داشتند وضع متلاطم ناشی ازپایان جنگ سرد خواستار دقت و ظرافتِ اصول سیاست خارجی آمریکا است که در اقیانوس نامعلوم آینده دنبال گردد. توفیقات و شکستهای سیاست خارجی جانشینان بوش و کلینتون با ترکیبی از ادامه نفوذهای سیاسی داخلی و بین المللی شکل خواهد گرفت که هم برانگیزنده سیاست خارجی آمریکا و توانائیش جهت تطبیق نوآورانه با شرایط متغیر و تغییر یافته خواهد بود و هم محدود کننده آن:

با توجه به فرض اختلاف نظر غالب در نیمه سالهای ۱۹۹۰ درباره اولویتهای سیاسی، پیش بینی کردن جهت احتمالی آینده سیاست خارجی آمریکا کاری خطرناک است. تنها احمق است که مدعی پیش بینی آنچه اتفاق خواهد افتاد می‌شود، چون " ما وارد دنیای جدیدید می‌شویم... و بسیاری کلیت های بخوبی جا افتاده درباره سیاست جهان ممکن است دیگر اعتباری نداشته باشد "(جرویس ۱۹۹۲-۱۹۹۱). به هر حال، ما دارای شناخت هائی هستیم که نشانه ها و اماراتی راجع به آینده را به ما می‌دهد... بنا به قولی معروف، بهترین ویژگی یک پیامبر داشتن حافظه خوب می‌باشد، الگوهای گذشته دیپلماسی آمریکا و تجربه تاریخی، بسیاری نشانه‌های قابل تعقیب از آغاز جمهوری، ما را قادر می‌سازد تا سناریوهایی منطقی را طرح کرده و بعضی از مسیرهای ثانوی را پیش‌بینی نمائیم.

چالشهای نو، بحثهای دوباره

همانگونه که ما در سراسر کتاب *سیاست خارجی آمریکا، الگو و روند*، استدلال کرده ایم گذشته آینده را می‌سازد. مجهز با بینشی دراز مدت، می بینم که همراه با تغییرات خطیر طی دویست سال گذشته، بحث درباره سیاست خارجی آینده آمریکا در دوره های قبلی، همآن طور که در دوره خودمان، متداوماً بر محور هزینه و سود و سه انگیزه گاهی متداخل با یکدیگر، گاهی غیر قابل تطبیق دور می‌زده است. نخست گزینش بین انزواجوئی و گرایش بین المللی است، دوم بین واقعگرائی و آرمانگرائی، و سوم بین مداخله و عدم دخالت.

همانند دوره های قبلیِ تحول، بحثهای سیاسی امروز متمرکز بر این مباحثات اصولی است، که مبین دیدگاههای جهانی یا بینشهای معرفتی مختلف می‌باشد، که هر یک جهت قبولاندن خود تلاش دارند. دانشمند علوم سیاسی استانلی هوفمان، لمحه‌ای از این بحث مستمر را بیان می‌دارد:

> انزواجویان جدید می‌خواهند ایالات متحده تنها به تهدیدات نسبت به امنیت فیزیکی آمریکا، استقلال سیاسی، و آزادی داخلی بپردازد. آنها چنین تهدیداتی را در زمان حاضر نمی بینند، و بنابراین استدلال می‌کنند که آمریکا باید بگذارد سایر قدرتها، و موازنه های منطقه ای قدرت، مراقبت از همه دشمنان جهان را به عهده گیرند. واقعگرایان... می‌خواهند که ایالات متحده کماکان نگهدار تعادل قدرت جهان، داور گروههای اصلی قدرت منطقه ای، و مراقب در برابر تمامی مشکل آفرینان بالقوه امپریالیست باشد. طرفداران گرایش بین المللی خواستار نقش بیشتری برای نهادهای چند جانبه و تاکید بیشتر بر نیازهای حقوق بشر، محیط زیست، و دمکراسی می‌باشند. (هوفمان ۱۹۹۲، ۵۹، همچنین نگاه کنید به هوفمان ۱۹۹۵، هاس ۱۹۹۵)

رهبران آینده آمریکا بار مسئولیت سازش دادن میان این دیدگاههای متفاوت را به عهده خواهند داشت. آنها چگونه تعادلی را ایجاد خواهند کرد؟ چه نیروها و عواملی در ویژگی روند آمریکائی تنظیم سیاست خارجی نفوذ بر کفایتشان به پاسخگوئی مناسب خواهد گذارد؟ جهت هدایت تفکر درباره پاسخهای احتمالی، ما باید به طور دقیق‌تری به این موضوعات که طرفداران این بینشهای متعارض را از هم جدا می‌کند بنگریم.

انزوا جوئی در برابر گرایش بین المللی

سیاست خارجی آمریکا از زمان ایجاد کشور چرخشهای دورانی مشخصی را بین انزواجوئی و بین المللی گرایی از خود نشان می‌دهد. زیرا سیاست‌گذاران آمریکائی از لحاظ تاریخی قادر نبوده‌اند که مزیت کناره‌گیری از جهان را با منافع اصلاح کردن آن سازش دهند، موضع جهانی کشور بین دورانهای دخالت جهانی و کناره جوئی متناوباً تغییر کرده است. ارزش نسبی هر دیدگاه به طور جامعی تبین گردیده است، به نحوی که یک استنباط در زمانی غلبه

یافته است تنها برای اینکه بعداً توسط دیگری جایگزین گردد. ما در فصل ۳ دیدیم که چگونه هر یک از این موضوعات تا آخر نقش خود را ایفا کردند و در بسیاری از موضوعات خاصتر الگوها و روندهای سیاست خارجی آمریکا که در فصول قبلی بحث شد.

بعد از جنگ جهانی دوم ایالات متحده بیک سیاست خارجی جهانی دست یازید، که ویرا متعهد دخالت در هر گوشه‌ای از جهان، هر چقدر دور افتاده کرد. فعال‌گرائی جهانی به اوج خود در جنگ ویتنام رسید، که در عوض سبب برانگیخته شدن چرخشی بسوی داخل و افزایش حالت انزواجوئی جدید گردید. با وجود این، فعال گرائی جهانی کماکان در تفکر نخبگان غلبه داشت، که بیشتر آنها هرگز رسوم و رفتار بین المللی را ترک نکردند، علیرغم تشدید اختلافات درباره ابزار سیاست خارجی آمریکا. با پایان جنگ سرد، به هرحال، بحث بی پایان درباره خردمندی فعال‌گرائی جهانی در مقایسه با مزیت‌های عقب‌نشینی از بار سنگین فعال‌گرایی مجدداً ظاهر شده و مستدلاً اینک نخبگان و توده مردم آمریکا را به تحرک وامی دارد. از اینروی مقاصد سیاست خارجی آمریکا، نه صرفاً وسایلش، به طور فزاینده مورد بحث است.

بیل کلینتون و دیگران در دولتش متعهد به طرفداری از فعال گرایی آمریکا می‌باشند کلینتون بکرات اصرار ورزیده است. "[ما باید] مسئولیت مان را به عنوان تنها ابرقدرت جهان به انجام برسانیم". سایرین، به هرحال، معتقدند که ایالات متحده با پیروزی در جنگ سرد، باید مسئولیتهای جهانی را کنار بگذارد. آلن تونلسون از مؤسسه استراتژیک اقتصادی ۷ یکی از مدافعان پر سرو صدا و برجسته کناره‌گیری، از جمله کسانی است که بر این مسیر جایگزین اصرار می‌ورزد. به گفته وی، "سیاست ایالات متحده باید متمرکز گردد بر تجهیز آمریکا که در این جهان بشکوفد، نه بر دگرگون ساختن یا با ثبات کردن گیتی" (کریسچین ساینس مونیتور، ۱۴ مارس، ۱۹۹۵، ص. ۱۸، همچنین نگاه کنید به تونلسون ۱۹۹۴).

یک موضع "حداقل گرایانه" فوق‌الذکر "دیدگاه مطلوب کسانی است که فقط منافع اندک ایالات متحده در جهان را می‌بینند (و فقط تهدیدات ناچیزی علیه آن را) و کسانی که دیدگاه تنگی دارند نسبت به مسئولیت و تکلیف ایالات متحده که با چالشهای دیگر مواجه گردد" (هاس ۱۹۹۵). آن دیدگاه، یقیناً بسیاری از جمهوریخواهان در کنگره را واداشته که، در پی پیروزی انتخاباتی در ۱۹۹۴، خواستار کاهش شدید در کمک خارجی،مشارکت محدود در عملیات پاسداری صلح سازمان ملل متحد، و قطع مظاهر قدیمی فعال‌گرایی آمریکا مانند آژانس عمران بین المللی، سازمان کنترل تسلیحات و خلع سلاح، و سازمان اطلاعات ایالات متحده باشند.

حتـی دولـت کلینـتون خـودش نوعی از انزواجوئی جدید را ظاهر ساخت، چه این تز را تایید و تصدیق نمود که مسائل داخلی نه فقط در کشور بلکه در خارج هم نیازمند دادن اولویت مـی‌باشـند بدیـنقرار وی تاکید بر تجارت آزاد، بازارهای باز، و نیاز به افزایش "قابل رقابت بودن" کالاهـای آمریکائـی در بازارهـای خـارج از کشـور کرد. اگرچه بسیاری از این اقدامات منطبق با رسـوم بیـن المللـی‌گرایی می‌باشند، "هدف اصلی کلینتون تجارت آزاد بخودی خود نبوده، بلکه بازگشـت بـه رشد، تشدید اشتغال کاملتر در داخل است. رئیس جمهور بیشتر علاقمند به نشان دادن تصـویر لیبرال در خانه تا تصویر لیبرال در خارج است. با اینکه، تصویر اخیر تصویر اولی را نیز تأمین می‌کند".

از ایـنروی آنگونـه کـه ایـالات متحده به هزاره جدید می‌نگرد، مسأله‌ای که با آن مواجه مـی‌شود تا حدودی معنایی بدون قید زمان دارد: آیا ایالات متحده باید یک قدرت جهانی باشد، یـا باید در عوض موضع کمتر جاه‌طلبانه‌ای اتخاذ کند؟ مجادله بر سر پاسخ غیر ممکن است که پایـان یـابد، چـون مـردم خردمـند بـه طور متفاوتی منافع و هزینه‌های جهان‌گرایی تهاجمی را ارزیابی می‌کنند.

آرمانگرایی در برابر واقعگرایی

تـاریخ دیپلماسـی آمـریکا را می‌توان با توجه به شرایط نفوذ دو مکتب فکری متضاد در باب سیاست بین المللی نوشت: واقعگرایی و آرمانگرایی. وقتی وزیر امور خارجه هنری کیسینجر رفـع مشـکل اصـلی سیاسـت خارجـی را به صورت پرهیز از "نوسانات بین توجه بیش از حد به قـدرت و مردود دانستن کلی قدرت "، تعریف کرد وی تاکید داشت بر تأثیر معلوم این نگرشهای غـیر قـابل انطـباق کـه بـه طـور دوره ای بر سیاست گذاری خارجی آمریکا وارد شده و به نحو غیرمسـتقیمی ملاحظـه جداگانهٔ هــزینه‌ها و منافع اسـتــراتژیهای انزواجویانه و بین المللی را رنگ و لعاب داده‌اند.

واقعگرائـی بـه عـنوان یک تئوری و جهان بینی، مورد پسندترین بوده است هنگامی که حـوادث بیـن المللـی مویـد تصورات بدبینانه بود – در دورانهای تهدید، مانند دوره جنگ سرد، وقتـی ظاهـراً موازنـه وحشـت، مسـابقات تسـلیحاتی، و دیپلماسی زور سیاست جهانی را تعیین می‌کرد – سیاست‌گذاران به نوبه واقعگرائی را جهان بینی راحت تری یافتند و نتیجه گرفتند که ایـالات مـتحده بایسـتی مـنافع خـودش را با سیاستهای مبتنی بر محاسبات قدرت دنبال کند. مشـغولیت ذهنـی آمریکا با مناطق ژئوپلیتیک نفوذ و موازنه های نظامی، و معادله قدرت ملی با تـوان نظامی، از فرضیات *سیاست واقعی* مشتق گردید. به همین جهت، مباحثات درباره آمادگی

نظامی، سودمندی اتحادیه‌ها، و موضوعات مربوطه به طور عادی جامه واقعگرائی را پوشید. این تجویز که ایالات متحده "به طور واقع بینانه‌ای عمل می‌کند" با جستجوی قدرت و حفظ نظم بین‌المللی از طریق توانائی نظامی و استراتژی منطقی، پیروان زیادی را به خود جلب کرد.

سنت روشنفکری واقعگرائی سیاسی، اخلاق‌گرائی در سیاست خارجی را مردود می‌شناسد و در عوض فرض می‌کند که ادامه حیات تنها تکلیف قابل قبول دولت است. قدرت ملی بهترین مسیر برای تحقق آن است. به هرحال، از روی کنجکاوی، حتی هنگامیکه مقتضیات بین المللی اعتباری به این نظر بخشید (چون دوره جنگ سرد)، قواعد و اصول آرمانگرائی نیز زنده بود:

آرمانگرائی تمایل دارد که بر وجود تهدیدات نسبت به امنیت جهانی تاکید ورزد تا امنیت ملی. مسائل این عصر چون تخریب محیط زیست، فقر، و توسعه پایدار زیر چتر افکار آرمانگرایانه قرار می‌گیرند. حتی طی جنگ سرد آنان در پی جهانی ساختن آرمانهای انساندوستانه و اصول اخلاقی‌ای بودند که نسبت به آن ایالات متحده به طور سنتی الهام بخش بود، تجویز حمایت از سازمانهای بین المللی، حقوق بین الملل، کنترل تسلیحات و خلع سلاح، حقوق بشر و بالاتر از همه، شاید، حکومت کردن دمکراتیک. با قبول این اهداف و ابزار سازمانی، آرمانگرایان نسبت به امکان ایجاد نظم جهانی ایمن‌تر، مرفه‌تر و عادلانه‌تر، نظمی منطبق با ارزشهای آمریکائی باور داشتند.

واقعگرائی و آرمانگرائی سنتهای مداوم در دیپلماسی آمریکا می‌باشند. آنها با یکدیگر جهت تعیین اهداف سیاست خارجی کشور رقابت می ورزند، و معذلک آنها با یکدیگر در برخی اوقات به دشواری همزیستی کرده‌اند. در حالیکه در برخی دوره‌ها یک سنت ممکن است تفوق یابد – همان طور که آرمانگرائی در بعد از ۱۹۱۵ تفوق داشت و واقعگرائی بعد از ۱۹۴۵ – هیچ کدام تاکنون نفوذ دیگری را دفع نکرده است. از اینروی همآن طور که در فصل ۳ دیدیم، سنت سیاست خارجی آمریکا هم احتیاط واقعگرائی و هم اخلاق آرمانگرائی را در بر دارد. سنتهای رقیب به طور مداومی همچشمی می‌کنند زیرا هر کدام به دو نیاز ضروری پاسخ می‌دهد: حفظ کشور از تهدیدات خا رجی در جهانی خصم و ایستادگی برای آرمانهائی که ارزش برتری جستن دارند.. این دوگانگی که آنها بوجود می‌آورند از لحاظ تاریخی توضیح‌دهنده تمایل ایالات متحده به تعقیب اهداف سیاست خارجی ظاهراً متغایر می‌باشد و نیز دشواری در تعیین دکترینی که حاکم بر مقتضیاتی باشد که در آن ابزارهای گوناگون سیاسی، شامل مداخله پنهانی در امور دیگران و توسل به نیروی نظامی، باید به کار گرفته شود.

وضع افکار امروز کماکان هر دو سنت واقعگرایانه و آرمانگرایانه را منعکس می‌سازد.

بخصوص اعلام و تایید مجدد آرمانهای آمریکا در کوششی جهت توسعه جامعه کشورهای دمکراتیک. این تعهد مایه الهامش را از منابع متعددی می‌گیرد، شامل جیمز مدیسون، که در ۲ فوریه ۱۷۹۲ نوشت در *"صلح جهانی"* که "در طلوع حکومتهای جمهوریخواه [پیدا خواهد شد] نه فقط دورنمای افول شدیدی در نقش ایفا شده توسط جنگ بلکه چشم اندازی به همان اندازه از انقلابی معنوی در اعمال دیپلماسی وجود دارد". آن نظر پایه سیاست خارجی آمریکا طی ریاست جمهوری و ودرویلسون قرار گرفت، و ادامه یافته است "ویلسون نه فقط به سرچشمه‌های انگیزه آمریکائی پاسخ گفت بلکه آن را به سطح جدید و بالاتری برد. تمامی جانشینانش تا حدودی ویلسونی بوده اند، و سیاست خارجی بعدی آمریکا توسط اندرزهای وی شکل گرفته می‌شد" (کیسینجر a ۱۹۹۴).

بین المللی‌گرایان لیبرال اشتیاقشان را برای توسعه دمکراسی بر اساس افکار ویلسون بنا کردند. جالب توجه اینکه، امروز بسیاری از واقعگرایان متعهد، نه فقط آرمانگرایان ویلسونی، هدف گسترش حلقه کشورهای دمکراتیک را اختیار می‌کنند. مثلاً، هنری کیسینجر که تا مدتها سخنگوی برجسته دکترین واقعگرایی بود، چنین نشانه هائی ابراز می دارد که بیشتر شبیه یک آرمانگرای تجدید نظر کرده می‌باشد وقتی وی دفاع کرد از اینکه "آمریکا باید بکوشد تا گسترده ترین اجماع اخلاقی ممکن را حول تعهدی جهانی جهت دمکراسی ایجاد کند" (کیسینجر a ۱۹۹۴). به طور مشابهی، ریچارد نیکسون پیش از مرگش در ۱۹۹۴ تصدیق کرد که "آنچه امروز ما نیاز داریم ماموریتی است ورای صلح.... بعد از محصور کردن کمونیسم برای مدت چهل و پنج سال... هدف ما اینک باید توسعه دمکراسی بازار آزاد باشد." از اینروی، واقعگرایان که تا مدتها حالت خصمانه‌ای نسبت به این پیشنهاد داشتند که سیاست داخلی تأثیری مثبت بر کردار سیاست خاجی دارد، به نظر می‌رسد که با آرمانگرایان همراه شده اند در قبول دمکراسی و مشارکت مردم به عنوان ارزشی که سیاست آمریکا اینک می‌تواند به طور سودمندانه‌ای بر آن متمرکز شود و اینکه توسعه آن در خدمت منافع امنیتی کشور می‌باشند، دولت کلینتون مشتاقانه آن پیوند را پذیرفت و در سخنرانی ۱۹۹۴ وضع اتحادیه اظهار داشت: "دمکراسیها به یکدیگر حمله نمی‌برند" وی افزود: "عاقبت‌الامر بهترین استراتژی که امنیت ما را تضمین و صلح پایداری را ایجاد کند این است که از پیشرفت دمکراسی در سایر جاها حمایت نمود." این حقیقت که دمکراسیهای لیبرال "جامعه‌های مدنی" به بلوغ رسیده می‌باشند (گلز ۱۹۹۳) که در صدد رفتار عادلانه بوده و هستند یک عامل مشوق اضافی است. به طور خلاصه، اینکه یک انقلاب روشنفکری ممکن است در حال وقوع باشد، چون سیاست‌گذاران آمریکائی و متنفذان سیاسی از هر دو گرایش واقعگرایانه و آرمانگرایانه به طور روزافزونی ذی‌سهم در اعتقاد مشترکی

درباره فضائل دمکراتیزه کردن می‌باشند.

بیل کلینتون نیز کمک کرد که واقعگرائی و آرمانگرائی به هم نزدیکتر شوند. با نامگذاری سیاست مورد نظرش به عنوان "واقعگرائی دمکراتیک"، کلینتون در ایام مبارزه انتخاباتی ریاست جمهوریش در ۱۹۹۲ وعده داد که قدرت و موضع آمریکا را تقویت کند.با کوشش جهت پذیرش جهانی ارزشهای دمکراتیک که جزو اصول فرهنگ سیاسی آمریکا می‌باشند. وی همچنین به ساز عموم مردم نواخت که طرفدار استمرار دفاع قدرتمندانه بودند، امری منطبق با تفکر واقعگرایان. رئیس جمهور بعدی ایالات متحده، نیز همانند کلینتون و تا حدی اسلافش شامل رونالد ریگان و جورج بوش، احتمالاً سیاست خارجی آمریکا را بر پایه ترکیبی از واقعگرائی و آرمانگرائی استوار خواهد ساخت. آن طور که سر مقاله اکونومیست (۱ آوریل ۱۹۹۵، ص ۱۷) نوشت، و اگر دمکراسیها واقعاً بهترین مانع در برابر جنگ می‌باشند، بسیاری از گزینش‌های ظاهراً دشوار بین آرمانگرائی و *سیاست واقعی* می‌تواند دفعتاً ساده‌تر به شود. همه چیزهای خوب می‌تواند با یکدیگر همراه گردد. تأکید نسبی بستگی خواهد داشت به شرایط در حال ظهور، ولی، صرفنظر از اینها، توجه به قدرت و اصول به هم آمیخته خواهد ماند.

پس امروز، موضوع این نیست که آیا آرمانگرائی یا واقعگرائی، تفکر درباره نقش جهانی کشور را هدایت خواهد نمود، چون هر دو به طور آشکاری در شکل دادن به تفکر معاصر تأثیر خواهند داشت. موضوع واقعی این است که چگونه ایالات متحده باید قدرت و اصولش را در جهان گسترش دهد. در اینجا شکاف عمده‌ای موجود است بین طرفداران چند جانبه‌گرائی و موافقان یکجانبه‌گرائی.

بیاد آوریم که سیاست خارجی اولیه دولت کلینتون، او را ناگهان به طور واضحی در اردوگاه چند جانبه گرایان قرار داد. در نوامبر ۱۹۹۲ کلینتون استدلال کرد که "اقدام چند جانبه، غنیمتی است که قبلاً هرگز نبود" و اینکه فرصتی وجود دارد که "نهادهای امنیت جمعی را مجدداً تأسیس کرد". چنین ایمانی به پاسخهای معین به چالشهای جهانی منعکس‌کننده باور ویلسونی می‌باشد که اقدام هماهنگ از طریق نهادهای بین المللی می‌تواند صلح را ایجاد کند. در نیمه دوره ریاست جمهوری کلینتون، وزیر امور خارجه وارن کریستوفر (۱۹۹۵) تاکید کرد که رهبری آمریکا مستلزم این است که ایالات متحده "حمایت از متحدان، دوستان، و نهادهای بین المللی را جهت نیل به اهداف مشترک مورد تبلیغ قرار دهد".

"چند جانبه‌گرایی مثبت" که بیشتر در اوائل ریاست جمهوری کلینتون مورد قبول گرفت، رهیافتی است بین المللی گرایانه لیبرال که در صدد حفظ دخالت آمریکا در خارج است به هزینه اندک با کار کردن از طریق اتحادیه‌ها و سازمان های بین المللی، که امکان می‌دهد تا

سهمی از بار آن پرداخت شود (هاس ۱۹۹۵). بالعکس، یکجانبه گرایان فکر می‌کنند که ایالات متحده باید در صحنه بین المللی خودش به تنهائی وارد عمل گردد. آنان نسبت به آنچه آن را دخالت "غیر مسئولانه" در مناطق دور افتاده سومالی، رواندا، و حتی هائیتی تلقی می‌نمایند مقاومت می‌ورزند، جائیکه نیازهای انساندوستانه واجب و فوری آشکار است ولی چالشها نسبت به منافع ایالات متحده مسلم نیست. با تعریف کردن منافع آمریکا به طور تنگ‌نظرانه‌تری از آنچه نظامیان تعریف می‌کنند، یکجانبه گرایان اصرار می‌ورزند که درگیریهای خارج از کشور محدود گردد به آنهائیکه رفاه و امنیت ایالات متحده را تقویت می‌سازد، صرفنظر از اینکه آیا سایر اعضای جامعه بین‌المللی این گزینش را حمایت می‌کنند یا خیر! کلینتون بر بخش اعظم چنین تفکری انتقاد و فشار شدید وارد آورد طی سخنرانی مهم سیاست خارجی در ۱۹۹۵، با توصیف یکجانبه‌گرایان به عنوان "انزواجویان" که هر نقش معناداری را برای ملل متحد تکذیب می‌کنند... تامین منابع برای پاسداران صلح ما، حتی سربازان ما را مانع می‌شوند، و از کمک به دمکراسیهای نوپا و به تمامی آنهائیکه با فقر و مشکلات محیط زیست می‌جنگندند امتناع می‌ورزند که می‌تواند عملاً آرزوها برای جهانی دمکراتیک‌تر، مرفه‌تر و ایمن تر را نابود سازد".

چند جانبه‌گرایی و یکجانبه‌گرایی در معارضه مستمر بسر می‌برند. همانند بین المللی گرایی و انزواجوئی. هر یک منافعی و هر یک زیانهائی دارد – به همین دلیل است که رؤسای جمهور نوعاً بر ترکیبی از رهیافتهای سیاسی رقیب متوسل می‌شوند جهت تحقق ترجیحات سیاسی مورد نظرشان. هر دوی اینان تفکر ملت را درباره واکنشهای مرجحش در قبال شرایط و اوضاع خارجی شکل خواهند داد که عرصه بین المللی را طی بقیه قرن و در ورود به قرن بعدی تحت سلطه خواهند گرفت. چون موازنه مناسب به سهولت حاصل نمی‌شود عدم توافق درباره ترکیب مناسبشان نیز بدون تردید ادامه خواهد یافت.

چالشها نسبت به یکجانبه‌گرایی در نظم نوین جهانی به ویژه بارز است. که شامل فقدان اجماع راجع به سیاست خارجی در ایالات متحده می‌باشد و تردیدهای همیشگی درباره هزینه‌های مادی و غیر مادی رهبری. از اینروی هنری کیسینجر تقریبا با حالتی هیجان‌آمیز پرسید، آیا ایالات متحده می‌تواند "به تنهایی به عنوان نتیجه‌ای از اجماع چند جانبه، به طور بین‌المللی اقدام کند" (کریستین ساینس مانیتور، ۱۴ مارس، ۱۹۹۵ ص، ۱۸). به هرحال، حصول بدان اجماع نیز دشوار می‌باشد، چون افکار میان متحدانِ جنگِ سرد درباره چالشهای آتی، اکنون به طور گسترده ای متفاوت است. علاوه بر آن در اقتصاد سیاسی جهان امروز، متحدان سیاسی – نظامی کشور، نیز رقبای اصلی بازرگانی‌اش می‌باشند و از اینروی به نحو قابل درکی بی‌میلند که به رهبری آمریکا گردن نهند. سلطه مستلزم نه فقط تمایل به رهبری

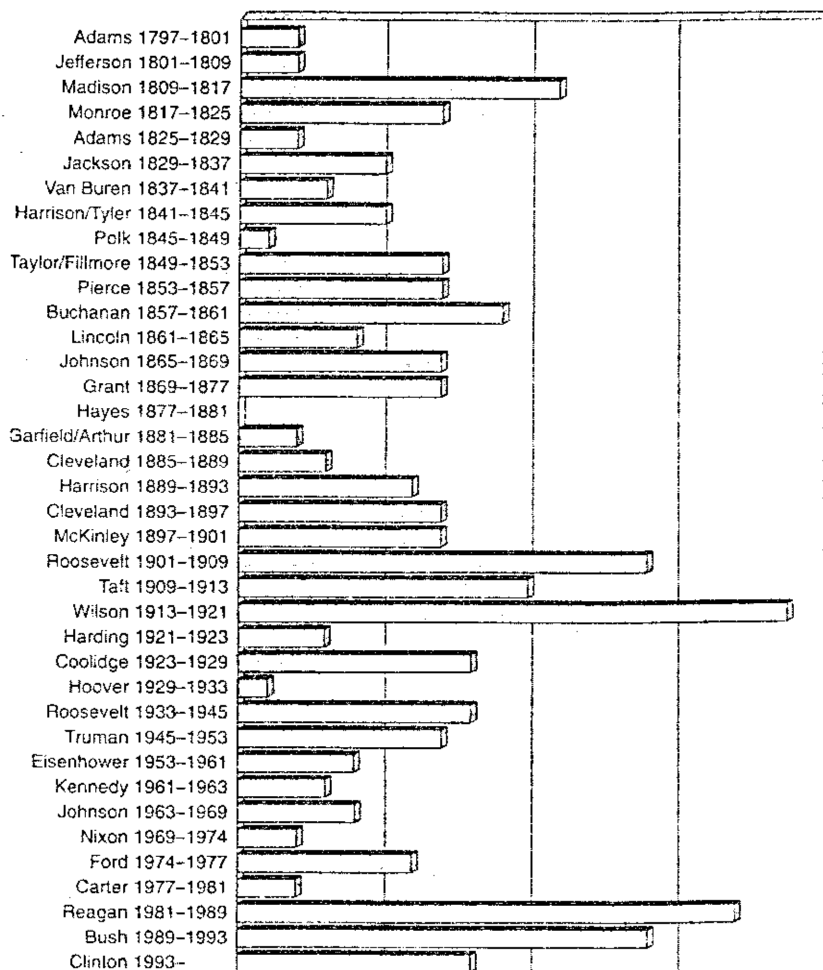
است بلکه همچنین تمایل به پیروی است. اقدام و اطاعتی که سایر قدرتهای بزرگ ابراز می‌داشتند بدون وجود یک تهدید خارجی مشترک که همکاری‌شان را به هم بپیوندد، ادامه نخواهد یافت.

مداخله در برابر عدم دخالت

امروز سیاست خارجی آمریکا از میراث واقعگرایانه و آرمانگرانه نشات می‌گیرد که بدو نتیجه‌گیری متضاد می‌رسد درباره اینکه ایالات متحده برای تحقق اهداف خارجی‌اش چه باید بکند. این موضعهای متناوب نیز در موضوع سوم سیاست خارجی آمریکا خود را نشان می دهند یعنی کاربرد قدرت نظامی آمریکا و سایر ابزار مداخله جویانه جهت ترویج (یا اجبار به) تغییرات در سیاستها و اقدامات داخلی سایر کشورها.

تاریخ دیپلماتیک ایالات متحده مملو است از موارد مداخله در امور دیگران، از خشمش علیه آمریکائیان بومی در قرن نوزدهم گرفته تا "دیپلماسی دلار" در اوائل این قرن در نیمکره غربی، از دخالت پنهانی در سیاست داخلی اروپا و ژاپن در پی جنگ جهانی دوم گرفته تا استفاده از زور علیه عراق به نام امنیت جمعی در بعد از جنگ سرد. نمودار ۱-۱۵ شناختی می‌دهد از استمرار رفتار مداخله جویانه در سراسر تاریخ آمریکا و تعداد دفعاتی که رؤسای جمهور اعزام سربازان آمریکا به خارج را مناسب دیدند. تحریکات به طور گسترده‌ای نا مشابه هستند و از اینروی مستلزم میزان شدیداً متفاوتی از تعهدات آمریکا می‌باشند. با وجود این، آمار مذکور مفهومی را القا می‌کند از اینکه چگونه مداخله جوئی به طور عمیقی در تجربه آمریکا ریشه دارد.

علیرغم ریشه‌دار بودن "چنین کشاکشی بین طرفداران مداخله و عدم دخالت در سراسر تجربه آمریکا در امور جهانی وجود داشته. کیسینجر یادآور شد که: هیچ جامعه‌ای مانند آمریکا قاطعانه بر عدم قبولی مداخله در امور داخلی سایر کشورها تأکید ننموده و مشتاقانه‌تر ادعای قابلیت اعمال ارزشهای خودش را از لحاظ جهانی نداشته است". ولی "هیچ کشوری آنقدر بی‌میل نبوده است که خودش را در خارج از کشور درگیر کند حتی زمانیکه متعهد اتحادها و تعهداتی بی‌سابقه از لحاظ وسعت و دامنه و قابلیت حصول بوده است."



نمودار ۱-۱۵ اقدام به استفاده از قوای ایالات متحده در خارج از کشور ۱۹۹۳-۱۷۹۷

0 5 10 15 20

منبع: برگرفته شده از الن سی. کولی‌یر، "موارد استفاده از قوای مسلح ایالات متحده در خارج از کشور ۱۹۹۳-۱۹۷۸،" *گزارش سی آر اس برای کنگره*، ۷ اکتبر، ۱۹۹۳.

علیرغم ریشه دار بودن "چنین کشاکشی بین طرفداران مداخله و عدم دخالت در سراسر تجربه آمریکا در امور جهانی وجود داشته. کیسینجر یادآور شد که: هیچ جامعه‌ای مانند آمریکا قاطعانه بر عدم قبولی مداخله در امور داخلی سایر کشورها تأکید ننموده و مشتاقانه‌تر

ادعای قابلیتِ اعمال ارزشهای خودش را از لحاظ جهانی نداشته است". ولی "هیچ کشوری آنقدر بی‌میل نبوده است که خودش را در خارج از کشور درگیر کند حتی زمانیکه متعهدِ اتحادها و تعهداتی بی سابقه از لحاظ وسعت و دامنه و قابلیت حصول بوده است."

جهان بعد از جنگ سرد شاهد تداوم گرایش آمریکا به مداخله و تردید در انجام آن بوده است. بسیاری از تحلیل‌گران بر این تصور بودند که در نبود مخاصمه شرق – غرب، ایالات متحده رفتار مداخله جویانه‌اش را کنار خواهد گذاشت. آنها امیدوار بودند که سیاست خارجی آمریکا به میراث قرن نوزدهمش بازخواهد گشت، یعنی سرسختانه اصرار خواهد ورزید که هیچ دولتی حق دخالت در امور داخلی دولت دیگر را نخواهد داشت (مقایسه کنید با شواتز ۱۹۹۵). چنین استدلال شده است که در سالهای شکل‌گیری تجربه آمریکائی "اظهارات دیپلماتیک آمریکا همراه با نفی [مداخلات] بود." به هرحال، اینک، ایالات متحده موضع سنتی‌اش را نقض و موضعی اتخاذ کرده که دمکراسی یک "حق" می‌باشد (روث ۱۹۹۵) و اینکه، برطبق آن، "اقدامات شبیه جنگ علیه دولتهای غیر دمکراتیک به خاطر جنایت غیر دمکراتیک بودن" حالا مجاز می‌باشند (هندریکسون ۱۹۹۴).

ترویج دمکراسی تجویزی است برای مداخله. نیکسون (۱۹۹۴) این را برسمیت شناخت زمانیکه اصرار ورزید که ایالات متحده جهت توسعه دمکراسی بازار آزاد تلاش کند: "زمانی ضروری خواهد بود که از نیرو و نفوذ آمریکا جهت دفاع و توسعه آزادی در مناطقی حتی هزاران میل دورتر استفاده کرد اگر ما خواهان حفظ آن در داخل می‌باشیم." به طور مشابهی، مورتون هالپرین[1] (۱۹۹۳)، عضوی از کارکنان شورای امنیت ملی کلینتون، تأکید داشت که "هنگامیکه مردمی در صدد برگزاری انتخابات آزاد و برقراری دمکراسی مشروطه می‌باشند. ایالات متحده و جامعه بین المللی نباید تنها به کمک اکتفا کند بلکه باید نتیجه آن را نیز (تضمین) نماید ". *گزارش امنیت ملی ۱۹۹۴ دولت* کلینتون به کنگره، تحت عنوان *استراتژی امنیت ملی پیرامون درگیری و توسعه*[2]، این نسخه هالپرین را پذیرفت.

آیا شور و شوق برای ترویج دمکراسی باید تبدیل به جنگ جهادی برای گسترش فضائل گردد، آن طور که مداخله در هائیتی (عملیات اعاده دمکراسی) نشان داد، ایالات متحده به تمایلات شدید مداخله جویانه اش ادامه خواهد داد، گاهی تحت پوشش چند جانبه، گاهی به طور یک جانبه. علاوه بر آن، شواهدی وجود دارد که گذر از دمکراسی نوپا به دمکراسی بالغ غالبا همراه با خصومت و نزاع است (مانسفیلد و اسیندر ۱۹۹۵)، و این شاید پیش‌بینی کننده

---

[1] Morton Halperin

[2] National Security Strategy of Engagement and Enlargement

مداخلات بیشتر ایالات متحده است تا مداخلات کمتر در آینده.

سند برنامه‌ریزی سالانه ۱۹۹۴ پنتاگون، *راهنمای برنامه ریزی برای ۲۰۰۱-۱۹۹۶*، نتیجه گرفت (آن طور که اسناد قبلی نیز نتیجه گرفته بود) که ظهور مجدد تهدید جهانی طی این دوره برنامه‌ریزی نه محتمل است و نه پذیرفتنی.... تجدید حیاتِ نظامی با آن اندازه از عظمت و اهمیت که بتواند متحدان کنونی ایالات متحده را مستقیماً با نیروهای متعارف تهدید نماید، غیر محتمل است که زودتراز نیمه دهه آینده بروز کند. این بیانِ وضعیت، به طور مشخصی از عملکرد واقعی متفاوت می‌باشد، عملکردی که شاهد فشار مداوم جهت آمادگی برای درگیریهای نظامی خارجی است. انگیزهٔ توسعه جامعه دمکراتیک، مبتنی است بر این اعتقاد که انواع حکومتهائی که قدرت را در سایر جاها در اختیار دارند بر امنیت ایالات متحده تأثیر می‌گذارند، و این امر پشتیبانی مستمر از قابلیت های آمریکا جهت مداخله در سراسر جهان را توجیه می‌کند.

شعار و عمل بر اهمیتی تاکید دارد که دولت کلینتون به استفاده از زور عنوان وسیله ای جهت اعمال نفوذ آمریکا در صحنه بین المللی داد. بنابر اعلام کلینتون در دسامبر ۱۹۹۴ که مصارف نظامی را طی شش سال آینده افزایش خواهد داد، بودجه دولت خواستار ۱۳۰۲ بیلیون دلار جهت مصارف دفاعی بین ۱۹۹۵ و ۱۹۹۹ گردید، که بودجه را در سطح جنگ سرد حفظ می‌کرد. با اختصاص منابع عظیمی به قابلیت نظامی، ایالات متحده "برای آینده قابل پیش بینی از لحاظ توانائی به تفاوتِ بیش از حدی نسبت به هر کشور دیگری در جهان دست خواهد یافت" و "تنها کشوری در جهان خواهد بود که آن اندازه بودجه دارد که بتواند دو جنگ عمده را در یک زمان بدون کمک گرفتن از متحدانش انجام دهد" (دیفنس مانیتور ۲۳ شماره ۵ [۱۹۹۴]:۱). ترجیح دولت برای استمرار آمادگی نظامی (و صادرات شدید سلاحهای ایالات متحده) نشانگر مقبولیت باور واقعگرایانه است که نگهداری صلح بسته به آمادگی برای جنگ است.

علاوه بر توجه به آمادگی نظامی، کلینتون حمایت از تقویت قابلیتهای ضد تروریستی و نیروهای واکنش سریع برای اجرای عملیات ایجاد صلح، پاسداری صلح و تامین صلح را تجدید کرد.

بیانیه ۱۹۹۵ پنتاگون در خصوص *استراتژی نظامی ملی* "اشتغال در امر صلح" بمنظور دیپلماسی بازدارنده را به ماموریتهای اصلی قوای مسلح ایالات متحده اضافه کرد و در خصوص توانائی جهت مقابله با "طیف وسیعی از چالشهای بالقوه" ابراز نگرانی کرد (نگاه کنید به استومن ۱۹۹۵ برای نظر انتقادی). افزایش قابلیت‌های جمع آوری اطلاعات و افزایش کمک برای تأمین

امنیت در دنیای جنوب نیز مورد نظر بودند.

به هر حال، جالب توجه اینکه، معیارهای استفاده از زور توسط ایالات متحده در خارج از کشور به طرق بسیار محدود کننده‌ای تعیین شده‌اند (هاس b ۱۹۹۴، ماینس ۱۹۹۵). نگرانی در خصوص اعتبار آمریکا و تمایل به پذیرش مخاطره می‌تواند در برابر سو، ظن موجود که ایالات متحده فقط در عملیاتی خارج از کشور شرکت می‌نماید که توفیق آن بدون از دست رفتن جان آمریکائیان تضمین بوده، اثر مثبتی داشته باشد. اگر چنن است، بین‌المللی‌گرائی مثبت، که خود را وقف ترویج دمکراسی و حقوق بشر کرده، می‌تواند در "بحران" قرار گیرد (هوفمان ۱۹۹۵)، چه ایالات متحده دارد از مداخله‌جوئی به خاطر آرمانهای ویلسونی کنار می‌کشد.

پیش‌گوئی آینده ما بار دیگر متضمن پیامهای آمیخته‌ای می‌باشد: گرایشی جهت مداخله جوئی به خاطر ارزشها و منافع آمریکائی مشهود است، همان طور که استمرار آمادگی برای انجام آن. به هر حال، این تمایل با بی میلی به تحمل هزینه‌های مداخله جوئی با خون، و گاهی با پول نیز همراه است. پس اینجا، تاریخ بروشنی راهنمای ما است. با آنکه ایالات متحده به عنوان تنها ابرقدرت باقیمانده، شاید غولی بی‌میل است، اما الگوی گذشته به ما می‌گوید که بیشتر اوقات متمایل به مداخله جوئی تا عدم مداخله جهت تامین منافع و ارزشهای ثابتش می‌باشد: صلح و رفاه، ثبات و امنیت، دمکراسی و دفاع. تنها وظیفه پایان نیافته بعد از جنگ سرد تعیین این است که کی و چگونه مداخله نظامی، دیپلماسی قهری، و سایر اشکال مداخله باید در تعقیب منافع و ارزشهای آمریکا به کار رود – ولی این همیشه یک وظیفه جاری بوده است.

جغرافیای سیاسی یا جغرافیای اقتصادی

در انگیزه مداخله‌جویانه آمریکا چرخش بالقوه نوی وجود دارد، امکانی متضمن در نتیجه‌گیری دولت کلینتون: "ما به یک مقطع تاریخی رسیده‌ایم که ملاحظات اقتصادی باید اهمیت اصلی را داشته باشد." این دیدگاه انحراف از منطق مورد قبول واقعگرایان سیاسی است، که استدلال می‌کردند امنیت نظامی در طرح کلی امور در درجه اول است و اقتصاد در درجه دوم.

در پاسخ به بازار جهانی که به طور فزاینده هم بستگی متقابل دارد و هم بستگی رفاه آمریکا به آن است، دولت کلینتون افزایش صادرات بازرگانی ایالات متحده را هدف درجه اول قرار داد. زیرا بازکردن بازارها و ایجاد مشاغل اهمیت بسیار دارد. کلینتون در ۱۹۹۳ پیشنهاد

ابتکار تجاری "بازارهای آزاد ۲۰۰۰" را کرد با این استدلال "همان طور که امنیت ما نمی‌تواند به تنهائی بر ارتش استوار باشد به همان نحو نمی‌تواند بر پایه اقتصادی تو خالی قرار گیرد." تقریباً در همان زمان، نیروی موظف مدیریت وزارت امور خارجه (وزارت امور خارجه ایالات متحده ۱۹۹۲) چالشهای دوگانه ای را توصیف کرد که امید می‌رفت ایالات متحده به آنها پاسخ گوید: رقابت موفقیت‌آمیز در زمینه بازرگانی و سازمان دادن رقابت در جهت خدمت به منافع در حال افزایش اقتصادی جهانی. این گزارش علاوه کرد که "ما باید بدانیم که سیاست اقتصادی بین المللی، سیاست خارجی می‌باشد."

وزیر امور خارجه وارن کریستوفر، بیش از هر یک از اسلافش، با حدت استدلال کرد که نقش وزارتخانه‌اش دفاع از منافع آمریکا در روند سیاسی بود. وی احداث پلها بر روی موانع سیاسی و روشنفکری را، که برای مدتها امنیت ملی و سیاست اقتصادی خارجی از هم جدا کرده بود، گامی اساسی در آن روند دانست. "سابقا گفته می‌شد که دیپلماسیِ موازنه قدرت و کنترل تسلیحات" سیاست عالی بودند،"و اقتصاد" سیاست دانی. "رئیس جمهور کلینتون و من این تمایز را مردود می شناسیم،" وی اعلام داشت. "ما اعتقاد داریم که دیپلماسی سیاسی و اقتصادی جدائی‌ناپذیر می‌باشند" (کریستوفر ۱۹۹۵). وی افزود که "تاریخ درباره این اولویت داوری خواهد کرد [ترویج بازارهای آزاد و رشد پایدار اقتصادی] که اثری متمایز — و میراثی دائمی — از سیاست خارجی این دولت" خواهد بود. چون دیپلماسی سیاسی و اقتصادی غیر قابل تفکیک می‌باشند، "آمریکا می‌تواند در جهانی به شکوفائی دست یابد که تجارت رو به افزایش داشته و موانع از میان برداشته شود. قدرت اقتصادی آمریکا در داخل و خارج یکدیگر را تقویت می نمایند. در اساس، امنیت آمریکا بستگی به اقتصادی قوی دارد. و در اقتصاد جهانی امروز، بهبود اقتصادی آمریکا به طور فزاینده ای بستگی به توانائی ما جهت باز کردن بازارهای خارجی و ترویج تجارت آزاد و سرمایه‌گذاری دارد."

الزامات جغرافیای اقتصادی رجعتی به حمایت‌گرایی و دیوارهای بالای تعرفه در سالهای ۱۹۳۰ را ایجاب می‌کند. یعنی کمک به عمیق ساختن پس رفت مخرّب جهانی، یک چشم انداز درازمدت غیر محتمل. این درس که نمی‌توان اقتصاد آزاد را ترک گفت احتمالا آموخته شده است، ولی تعیین اینکه چه چیزی "تجارت را عادلانه" می‌سازد موضوعی اختلاف‌انگیز باقی مانده است. فزون بر آن، رهیافت سخت‌گیرانه دولت کلینتون نسبت به ژاپن، شامل تهدیدات تعرفه تلافی‌جویانه نشان می‌دهد که مداخله در بازار ممکن است در صورت لزوم مجدداً توازن را به صحنه بازی که تا مدتها – درست یا غلط – تصور می‌شد که به ضرر تجارت آمریکا منحرف گشته، باز آورد. موضع‌گیری کلینتون، اگر نه همیشه اقداماتش، این تصور را متبادر به

ذهـن مـی‌کـند کـه حکومت به طور فعالانه‌ای کمک می‌کند که بازرگانی آمریکا حضورش را در بازارهـای خارجـی افـزایش دهـد و ایـن کوشـش سوداگرایانه جدید جهت افزایش سهم ایالات متحده در تجارت جهانی خود حکومت را هم درگیر می‌سازد–گاهی به شیوه‌های مداخله‌جویانه، مزاحمت‌آمیز – در ترویج منافع تجارت ایالات متحده در ماورای دریاها.

گـرایش بـه اسـتفاده از سیاسـت اقتصـادی خارجی برای مقاصد عمدتاً داخلی گرچه به عـنوان سـوادگرائی جدیـد معـروف اسـت بـرخلاف فکـر اصلی آرمانگرائی است: که تجارت آزاد مـی‌توانـد صـلح و رفـاه را افزایش دهد. ویلسون استدلال کرد که "حذف همه موانع اقتصادی و ایجـاد برابـری شـرایط تجـاری " امنیـت بیـن المللـی و گسترش آزادی را تسهیل خواهد کرد. همانـند موضـوع صـلح دمکراتـیک، آرمانگـرایان افـزایش مبادلات بازرگانی را به عنوان طریقی جهـت نـیل بـه صـلح دائمی می نگریستند. به هر حال، تعجب اینکه،بازرگانی و تجارت افزایش یافـته اکـنون نـیز چـالش قـابل ملاحظـه ای را نسـبت به توانائی سیاست‌گذاران جهت کنترل سرنوشت ملی خودشان خارج از حوزه امنیتی/نظامی ایجاد می‌نماید: "اقتصاد جهانی اینک عملا خـارج از کنـترل اسـت، نه مقید به قواعد مسئولیت و اصول مشروعیت که نسبت به روابط بین افـراد و دولـت حـاکم اسـت. دولتها تردید دارند که خودشان مقررات یکجانبه ای، از ترس عدم کارائـی و زیـان به خود وضع کنند. از اینروی لیبرالیسم [آن را "آرمانگرایی" بخوانید]. موفق در کـاهش قـدرت دولـت، قدرت مستحکم بدون نام و نشان جدیدی را ایجاد کرده است، (هوفمان ۱۹۹۵).

تداوم یا تغییر؟ منابع سیاست خارجی آمریکا

هجـوم سیاسـت داخلـی به عرصه سیاست‌گذاری خارجی در جوامع سیاسی دمکراتیک عیبی است که – حداقل در نگاه برخی از ناظران – توانائی این جوامع را در مواجهه با بحرانهای سیاسـت خارجی و سایر چالشهای خارجی کاهش میدهد. همان طور که جامعه شناس سیاسی فرانسوی آلکسی دوتوکویل ۱۹۶۹ [۱۸۳۵] بیش از یک قرن پیش استدلال کرد، دمکراسیها "به طـور مشخصـی حقیرترند" نسبت به حکومتهای متمرکز در مدیریت روابط خارجی زیرا آنها در معـرض "انگـیزه ناگهانـی بجـای حـزم و احتیاط" می‌باشند. دمکراسیها، بر طبق این منطق، در نشـان دادن واکـنش نسـبت بـه خطرات خارجی کُند هستند، ولی زمانی که واکنش برانگیخته شـد، نسـبت بـدان عکـس العمـل بـیش از حـد نشـان مـی‌دهند. جورج کنان، پدر روشنفکریِ استراتژی سیاست خارجی جنگ سرد در خصوص سدبندی و یک طرفدار قوی تفکر واقعگرایانه، بدین‌گونه در خصوص عملکرد سیاست خارجی دمکراتیک نظر می‌دهد:

مـن گاهـی در شگفت می‌شوم که آیا دمکراسی شبیه یکی از آن جانوران عظیم الجثه

ماقبل تاریخ نیست با بدنی به درازی این اتاق و مغزی به اندازه این سرسوزن: این جانور آنجا در لجنزار باستانی خود دراز می‌کشد و توجهی به محیط اطرافش ندارد، او نسبت به درد واکنش اندکی دارد – در حقیقت، شما عملا باید دمش را بگیری و بکشی تا وی را هشیارسازی که منافعش دارد به خطر می‌افتد، ولی بمحض اینکه وی آن را دریافت، چنان با عزمی کور به دور و برش یورش بدون تشخیص می‌برد که نه فقط خصمش را نابود می‌کند بلکه محل زندگی خودش را تا حد زیادی ویران می‌سازد. شما در شگفت می‌شوید که آیا برای وی خرمندانه‌تر نمی‌بود که توجه بیشتری معمول می‌داشت به آنچه قبلاً در حال وقوع بود و اینکه آیا نمی‌توانست از وقوع برخی از این وضعیت‌ها جلوگیری کند به جای اینکه از یک بی‌تفاوتی بی‌توجهانه به یک خشم مقدس بهمان نسبت بی‌توجهانه برسد. (کنان ۱۹۵۱، ۵۹).

ترس از اینکه ماهیت سیاست آمریکا ظرفیتش را برای تعدیل با شرایط متغیر و چالشهای جدید کاهش می‌دهد در کانون توجها ت پیرامون توانائی کشور به انطباق با جدیدترین نظم – یا بی‌نظمی نوین جهانی قرار دارد. آیا آمریکا می‌تواند خودش را با جهانی که تغییری عمده را متحمل گردیده منطبق سازد؟ یا آیا در انطباق شکست خواهد خورد، یا با آشفتگی و بهم ریختن اوضاع با توجهی اندک به "محیط اطراف" و "عزم کور" راهش را پیدا می‌نماید زمانی که متوجه شود چه دارد اتفاق می‌افتد؟

ترازنامه نیروهای مؤثر در داخل و در خارج، نتایج قاطعی را نشان نمی‌دهد. معذلک شناخت ما از منابع سیاست خارجی آمریکا – محیط خارجی، شرایط در داخل جامعه آمریکا، خصوصیات ساختاری حکومت، نقشهای که توسط سیاست‌گذاران تصدی می‌شود، و خصائص خود تصمیم‌گیرندگان– ما را به این نتیجه می‌کشاند که فقط اینجا، در محل تلاقی این نیروها، ما می‌توانیم سرنخهائی بدست آوریم که واکنشهای کشور نسبت به حوادثی که در طلوع هزاره جدید روی می‌دهد کدام خواهد بود.

افراد به عنوان منبع سیاست خارجی آمریکا

سیاست خارجی هر یک از دولتهای آمریکا خصوصیت شخصی را منعکس می‌سازد که در مقدس ترین جایگاه قدرت، اتاق بیضی شکل نشسته است. "کیفیات فردی یا خصوصیات اخلاقی رئیس جمهور بر شیوه خط مشی سیاسی تأثیر می‌گذارد، ولی بسیاری از موانع و محدودیتها، تأثیر شخصیت بر خود سیاست را کاهش می‌دهد. تمامی رؤسای جمهور اخیر ضروری یافته‌اند که اعتقادات سخت خود را در قبال نیروی فشارهای سیاسی رقیب نرم سازند، زیرا عملکرد موفقیت‌آمیز ریاست جمهوری مستلزم تمایلی است به خرسند ساختن حوزه‌های انتخابیه سیاسی در داخل و خارج، که آن یعنی هنر سیاست. به هر حال، گاهی هنر سیاست، منتقدان معاصر و بعدها مورخین را وادار می‌کند که رؤسای جمهور را بصورت انسانهای متلّونی

ترسیم کنند که توانشان برای رهبری به خاطر آرزوی خرسند کردن انبوهی از گروههای مختلف که محبوبیت و قدرتشان بر آن گروهها استوار بود، تضعیف گردید.

تجربه بیل کلینتون روشنگر حقیقت مذکور است. منش "فعال – مثبت"، به وی امکان داد که از امتیازات حکومتی در سیاست خارجی و بخصوص داخلی حداکثر استفاده را بنماید. کلینتون در پی آن بود تا ثابت کند که حکومت جزئی از راه حل است، نه صرفاً مشکل – از اینروی وی با انرژی و تحرک زیاد برنامه‌ای جاه‌طلبانه را دنبال کرد که منظورش به طور همزمان تحقق چندین هدف بود، ولی توانائیش جهت نیل بدانها بارها کاهش یافت – به طور شدیدتری به خاطر نتایج انتخابات ۱۹۹۴ کنگره. کلینتون اینک مواجه با کنگره جمهوریخواه تجدید حیات کرده و فزون طلبی بود که، نه مانند رئیس جمهور، فلسفه‌ای را اختیار کرده بود که حکومت کوچکتر بهتر است. این تغییر مسلماً دگرگونی نسبت به ارزشهای سیاسی محافظه‌کار نشان می‌داد که دور از ارزشهای لیبرالی بود که کلینتون خودش آنها را پذیرفته بود.

در حالیکه جورج بوش از "این چیز آینده نگری" رنج می‌برد – فقدان یک جهان‌بینی که رئیس جمهور پراگماتیک و انعطاف‌پذیر را از میان تغییرات شدیدی که همراه با پایان جنگ سرد بود هدایت کند – کلینتون نشان داد که قادر به رساندن و ابلاغ آینده نگری‌اش نبود، نقصی که موجب تقویت این سوء ظن گردیدکه او نیز، فاقد تمرکز می‌باشد. فزون بر این، ترکیب منش ریاست جمهوری کلینتون و استعدادهای شخصیتی، وی را وادار به اتخاذ مواضع شدیدی کرد، فقط برای اینکه بعداً وقتی که تایید مردم و نخبگان میسر نشد از آن دست بکشد. یک پراگماتیک افراطی، متعهد به سازش دادن تفاوتها میان گروههای متعارض، کلینتون، همانند فرانکلین دی. روزولت، با راه حلهای جزئی نسبت به مشکلات آزاردهنده آغاز کرد در جستجوئی برای کشف آنچه مؤثر خواهد بود. در جریان امر، انگیزه غریزی اش به طرح ریزی اصلاحات نهایتاً جای خود را بدفع الوقت داد. کلینتون مستعد به عقب نشستن در مواجهه با مخالفت و به طور کلی نشان دادن سستی و نوسانات حالت روحی بود (درو[1] ۱۹۹۴)، از بسیاری تغییرات سیاسی که وی در ابتدا تصورش را داشت کوتاه آمد، هم در سیاست خارجی و هم در سیاست داخلی (میکالک[2] ۱۹۹۵). مانند اسلافش، آنگاه، هم بیل کلینتون و هم طرفدارانش در درون و بیرون حکومت حدود نسبی تغییر را تجربه کردند که یک رئیس جمهور حتی پر انرژی و فعال می‌تواند در محدودهٔ آن عمل نماید.

نقش‌ها و سیاست‌گذاری خارجی

یک رئیس جمهور تجسم شخصی دولت نیست. کلینتون، مانند همه رئیسان گذشته،

---

[1] Drew
[2] Michalak

فهمید که توانائیش برای حرکت در جهت‌های تازه توسط تعهدات قبلی و سیاستهای گذشته، اقدامات و ترجیحات افرادی که قبلا در موقعیت اجرای سیاست بودند، و شناخت خودش از اینکه چگونه او انتظار داشت نقش رئیس جمهور را ایفا کند، محدود می‌شود.

محدودیتهای گذشته طی دوره ریاست جمهوری کلینتون در هیچ جا واضحتر از خاورمیانه نبود. با آنکه کلینتون می‌خواست توجه خود را معطوف به مسائل داخلی کند، نه سیاست خارجی، وی بکرات متوجه گردید که منازعات جاری در منطقه و چشم انداز رفع آنها – منجمله خصومت ظاهراً بی‌پایان بین اسرائیل و همسایگان عربش و بین ایالات متحده از یک طرف، و ایران و عراق از طرف دیگر – نیازمند توجهش می‌باشد. از اینروی، علیرغم اولویتش، الزامات نقش ریاست جمهوری، کلینتون را ناچار ساخت تا توجهش را معطوف به خارج نماید، نه فقط به داخل، بوش از طرف دیگر، فشارهای وارونه‌ای را تجربه کرد، چه به عنوان یکی از معدود باقیماندگان مردان خردمند نسل مونیخ، او مصمم به عطف توجه به سیاست خارجی بود. ریاست جمهوری بوش خودش قربانی خواسته‌های برقراری موازنه چالشها در داخل با مشکلات خارجی شد بخصوص چون پایان جنگ سرد تهدیدی را که تا مدتها توجه کشور و سیاست‌گذارانش را به موضوعات سیاست خارجی معطوف داشته بود تقلیل داد. در هر یک از این موارد، مردی که پشت میز کار در اتاق بیضی شکل بود دریافت که وی به تنهایی نمی‌تواند تعیین کند که چه باید انجام دهد.

سابقه احوال کسانی که منصوب می شوند تا نقشهای سیاست گذاری خارجی را متقبل شوند، به طور تغییرناپذیری بر تصمیمات متخذهٔ آنان تأثیر می‌گذارد. قابل ذکر است که بسیاری از مشاوران کلینتون کارآزمودگان منصوب شده توسط دولتهای قبلی بودند، که با خود مجموعه‌ای از مفاهیم پخته و زیبنده را همراه داشتند. این مدیران سیاست خارجی، درونیها بودند، که خود مشخص می‌سازد چرا مفاهیم جنگ سرد و تجارب مربوط به آن، اغلب تفکرات و بینش هایشان را شکل می داد. چنین قرائن و شواهدی را دشوار است که نادیده گرفت. ورای اطرافیان خیلی نزدیک، به هر حال، کلینتون بیشتر از هر رئیس جمهوری دیگری در پی تغییر تشکیلات فدرالی بود که "آمریکا" را منعکس نماید. از اینروی زنان و اقلیت‌های بیشتری به کابینه و سایر مناصب سیاست‌گذاری نسبت به دولتهای پیشین منصوب شدند – حدود سه هزار و اندی مشاغل انتصابی، سیاسی در حکومت فدرال که در کتاب به اصطلاح "کتاب آلو" (به خاطر رنگ جلدش) مشخص گردیده است. بهر حال، در طبقه بعدی، میلیونها کارمند دولتی هستند که موظف به مدیریت و اجرای امور روزمره سیاست عمومی کشور، امور داخلی به همچنین امور خارجی هستند. دولت برای متحول ساختن چهره بوروکراسی کار کمی می‌تواند

بکـند. در لایـه بالای "حکومت دائمی" – آنهائیکه "کشور را اداره می‌کنند صرفنظر از اینکه چه کسـی رئـیس جمهـور است"- ۹۰ درصد پستها کماکان در دست مردان سفیدپوست می‌باشند، ساختن دولتی که "بیشتر شبیه سنای ایالات متحده بنظر می‌رسد" تا آمریکا (واینر ۴، ۱۹۹۴).

اینجا در "حکومت دائمی" ضرورتهای شغل، آزادی عمل فرد را خصوصاً به طور شدیدی محـدود مـی‌سـازد. "سیاسـت بوروکراتیک" اصطلاحی است که ما در توضیح چگونگی و چرائی رفـتار افـراد در وجـوه مختلف سازمانهای بسیار بزرگ بکار می بریم که حکومت امور خارجی را تشـکیل می‌دهند. "بوروکرات" عنوانی است که بسیاری از آمریکائیان جهت بی‌اعتبار کردن آنان بر می‌گزینند.

اکنون یک بازی مردم پسند این است که نامزدهای ریاست جمهوری بگویند می‌خواهند "بـرخلاف جهـت واشـنگتن عمل کـنند". این نوعاً بدان معنی است که از اندازه حکومت بکاهند، یعنـی کاسـتن از تعـداد "بوروکراتهائی" که حکومت را تشکیل می‌دهند. خشم و انتقاد گسترده عمومـی بـندرت علـیه خود کارمندان حکومت است (شاهد آن ابراز همدردی نسبت به قربانیان بمب‌گـذاری تروریسـتی ۱۹۹۵ سـاختمان اداره فدرال در اوکلا هماسیتی می‌باشد). در عوض، شـغلی کـه بوروکـراتها در تصـرف دارنـد و مقـررات و ضـایعات متصوره‌ای که بوروکراتها بوجود مـی‌آورنـد نوعـاً آنچـیزی است که موجب خشم مردم می‌گردد. به هر حال، به طور فزاینده ای، بـنظر مـی‌رسد که بسیاری از آمریکائیان باور دارند که حکومت خودش تهدیدی است نسبت به حقوق و آزادیهای تضمین شده توسط قانون اساسی.

ابتکار کلینتون در "تجدید بنای حکومت" که بیش از هر دولت دیگری در جهت کاهش هـم انـدازه حکومـت و هـم مقرراتـی کـه نوعـاً مرتـبط به آن است کوشید. (منتقدان حکومت اسـتدلال می‌کنند که آن همچنین سبب تشویق مزاحمت های بیش از حد حکومت گردید.) به هـر حال با آن، تغییری در توزیع نسبی مدیران سیاسی و حرفه‌ای تشکیلات فدرال بوجود آمد. همـان‌طـور که یک ناظر خبره ضمن اظهار نظر درباره موازنه قدرت جنگجوئی کنگره – ریاست جمهـوری متذکر گردید، "تعداد زیاد شده انتصابات سیاسی خطری جدی را پیش می‌آورد: یک طـبقه‌ای از سیاسـت‌گـذاران بـی تجـربه کـه در معـرض انتقال و جابجائی مکرر می‌باشند، دور نگهداشتن بسیاری از کارکنان حرفه‌ای با سابقه از فرایند کارها و تصمیمات سازمان، و بی ثباتی و بـی کفایتـی بیشـتر اداری... ایـن اوضـاع و شرایط منصوب شدگان سیاسی را در کوتاه مدت، وسوسـه خواهـد کـرد که قدرت ریاست جمهوری را افزایش داده و کـنترلهای کنگره ای را غافل شـوند" (فیشـر ۱۹۹۵-۱۹۹۴). آیا منافع و ارزشهای پایدار کشور – صلح و رفاه، ثبات و امنیت، دمکراسی و دفاع – توسط سیاستمداران با سابقه و حرفه‌ای‌های با سابقه بهتر تامین نمی‌شود؟

منابع حکومتی سیاست خارجی

سازواری‌ها در سیاست خارجی آمریکا در مواجه با هزاره جدید توسط ساختار سیستم ریاست جمهوری حکومت کشور شکل خواهد گرفت، که در آن نهادهای جداگانه، رئیس جمهور و کنگره مسئولیتهای سیاست خارجی را به عهده دارند. در گذشته رئیس جمهور برترو فائق بوده است، ولی چون نیروهای داخلی و بین المللی به طور فزاینده‌ای موقعیت رئیس جمهور را که زمانی مسلط بود– "قدرتمندترین شخص در گیتی" – به چالش گرفتند، سیاست خارجی آمریکا را در جهات جدیدی حرکت می دهند که ممکن است حتی بیش از گذشته دشوار باشد.

سازمانهای متداخلی که حکومت امور خارجی را تشکیل می‌دهند، در حالیکه رسماً تحت فرماندهی رئیس جمهور می‌باشند، به سهولت به حرکت در نمی‌آیند، چه الزامات شغلی حرفه‌ایهای با سابقه، احتیاط و حزم را توصیه می‌نماید، نه نوآوری را. علاوه بر آن، رؤسای جمهور جدید – اغلب همان طور که در فصل ۱۰ دیدیم، به عنوان "واسطه‌های عبوری" در امور مردمی که کارکنان حکومت امور خارجی را تشکیل می‌دهند، تلقی می‌گردند – به کرات در می‌یابند که ترجیحاتشان اولویت بالا نیست در محیطی که ادامه حیات سازمانی معادل با ادامه حیات فردی محسوب می‌شود. از اینروی بیل کلینتون که به کاخ سفید با تعهد به "تغییر" رفت بعد از یک سال اقامت در کاخ گلایه کرد که "در واقع یک فرهنگ واشنگتنی آنجا وجود دارد که، از یک طرف نیاز به تغییر دارد، ولی از طرف دیگر باید با آن مماشات کنید اگر بخواهید کاری انجام گیرد."

> رؤسای جمهور کماکان اقتدار سیاست خارجی شان را در کاخ سفید متمرکز می‌سازند تا اندازه‌ای به خاطر اینکه بوروکراسی زیاد در برابر تغییر مقاوم می‌باشد. با وجود این، مقاومت نشان داده شده نشانگر حدود مشخصی است که به آن نسبت دستگاه حکومتی از کنترل مستقیم ریاست جمهوری خارج است:
>
> رؤسای جمهور در آستانه و لبه شکست اقدام می‌کنند و در تغافل از اینکه کی، کجا و چگونه شکست واقع خواهد شد. آنها نمی دانند و احتمالا نمی‌توانند حتی درباره بخش کوچکی از فعالیت حکومت که شکستشان را موجب می‌شود آگاهی یابند. آنها فقط می‌توانند آتش را خاموش کنند و برروی خاکسترها لبخند بزنند. آنها نمی‌دانند که چه می‌گذرد – معذلک مسئول آن می‌باشند. و آنها به آن مسئولیت بها می‌دهند هرگاه اعتباری به مناسبت خبرهای خوب نه به مناسبت اموری که خودشان انجام می دهند، کسب نمایند. (لوی ط ۱۹۹۵، ۱۹۰).

با در نظر گرفتن یک کنگره مستقل‌الفکر – علاوه بر مقاومت بوروکراتیک، می‌توان بسادگی متوجه شد که چگونه ساختار حکومت آمریکا بصورت ترمزی در خصوص نوآوری سیاسی عمل می‌کند. دوحزبی بودن گاهی دعوت قانون اساسی به نبرد بین کنگره و رئیس جمهور را آرامتر کرده است. به هر حال، بدون توافق کلی درباره نقش جهانی مناسب کشور،

کنگره، تحت وسوسه مخرب وفاداری حزبی، ابعادی سلطنتی برای قدرت خودش فرض کرده است (لیندسی b ۱۹۹۴).

با قطبی شدن نیروها در داخل کنگره، توانائی رئیس جمهور جهت کسب و حفظ حسن نیت در کاپیتول هیل به طور زیادی کاسته می‌شود. بهمین ترتیب، تداوم حکومت متفرق – با کاخ سفید تحت کنترل یک حزب و کنگره تحت کنترل حزبی دیگر – بر ناتوانی هر قوه خواهد افزود، ولی بخصوص بر ناتوانی رئیس جمهور، که مسئولیت اصلی را در روابط خارجی ایالات متحده دارد، که بتواند نیروئی درتغییر سیاسی باشد. پیش از انتخاب کلینتون، کاخ سفید برای تمامی بیست و پنج سال گذشته بجز چهار سال تحت کنترل جمهوریخواهان بوده بود. و پیش از انتخابات یکصد و چهارمین کنگره در ۱۹۹۴ که در آن جمهوریخواهان اکثریت یافتند، کنگره از ۱۹۵۴ تحت کنترل مداوم دمکراتها بود، بجز دوره کوتاهی که در مجلس نمایندگان و سنا به خاطر نیروی پوشش انتخاباتی آیزنهاور در ۱۹۵۲ حائز اکثریت گردید.

پیروزی ۱۹۹۴ جمهوریخواهان که به دنبال پیروزی در خلیج فارس و پایان جنگ سرد حاصل آمد مشابهت بارزی دارد با توفیقات انتخاباتیشان در ۱۹۱۸ و ۱۹۴۶، وقتی که، در پی دو جنگ بزرگ جهان قرن بیستم، آنها نیز کنترل کنگره را از دست دمکراتها به چنگ آوردند. حتی زمانیکه یک دمکرات بر کاخ سفید تکیه زده بود. مشابهتهای دیگری میان سه انتخابات وجود دارند، که مستدلا گزینه‌هائی را تعیین می‌کنند چنانچه جمهوریخواهان در آستانه هزاره جدید بار دیگر بخواهند بعمل آورند. یکی از نویسندگان کوتاه‌مدتی بعد از پیروزی جمهوریخواهان آن را چنین بیان داشت:

> در هر یک از این موارد، کشور در حال گذر از جنگ بود، رئیس جمهور آسیب پذیر بود، برنامه کار سیاسی در وضع تغییر شدید بود. بیل کلینتون ضعیف و آسیب‌پذیر جلوه می‌کند، همان طور که وودرو ویلسون در ۱۹۱۴ پیر و بیمار به نظر می‌آمد و هاری ترومن در ۱۹۴۷ یک رئیس جمهور درست و حسابی به نظر نمی‌رسد. پایان جنگ سرد، همانند پایان جنگهای جهانی اول و دوم، مباحث و مجادلاتی را موجب گردیده است بر سر انزواجوئی در برابر بین‌المللی‌گرایی، مهاجرت و کاستن و کوچک کردن ارتشی که به خاطر جنگ توسعه یافته است. اینک همانند گذشته، اقتصاد کارشناسان را به حیرت انداخته با کاهش قیمتها و تورم که از حد بالای خود می‌گذرد، موضوعات کاستن از مالیاتها در برابر محدودیت بودجه و عدم اطمینان از گردش تجارت و بازار بورس، همه به طور بالقوه تشدید می‌گردد با عدم هماهنگی بین قوه مقننه جمهوریخواه و قوه مجریه دمکرات. (فیلیپس ۱۹۹۵ – ۲۲)

بعد از جنگ جهانی اول، کنگره جمهوریخواه از بین‌المللی‌گرایی ویلسونی روی برگرداند، با رد کردن معاهده ورسای و اطمینان از اینکه ایالات متحده به جامعه ملل نخواهد پیوست. بدون عضویت ایالات متحده، جامعه ملل محکوم به شکست بود. بعد از جنگ جهانی دوم، به هر

حـال، کـنگره جمهوریخـواه با ترومن همراهی کرد در شکل دادن به پاسخهای آمریکا نسبت به چالشهای کمونیسم شوروی و از اینروی دوره طولانی فعال‌گرایی جهانی که مشخصه جنگ سرد بـود ادامه یافت. کدام مسیر را اینک جمهوریخواهان بر خواهند گزید؟ بعد از جنگ جهانی اول آنهـا بـرای یک دهه بصورت حزب مسلط درآمدند، ولی بعد از جنگ جهانی دوم نوبت دمکراتها بـود. آیـا گزینه‌های متفاوت سیاست خارجیشان وضــعیت متفاوت سیاسی داخلیشان را تعیین می‌کند (فیلیپس ۱۹۹۵)؟

جمهوریخواهـان نوعـاً کمتر متمایل به محدود ساختن اختیارات سیاست خارجی رئیس جمهـور بـوده‌انـد، تـا دمکراتها، مثلا اختیار مبادرت به جنگ. ولی آنها همچنین بیشتر خواستار رفتـن بسـوی یکجانـبه‌گرائی بوده‌اند تا چند جانبه‌گرائی – از اینروی "جلوه‌های اولیه" از کنگره یکصـد و چهارمیـن تحت کنترل جمهوریخواهان "زمینه و چشم انداز نامتعادلی را... با مشابهت قـابل ملاحظـه‌ای با نوع تفکری که بر جنگ سرد مسلط بود ترسیم می‌کند. جمهوریخواهان [به نظـر مـی‌رسـد] مـی‌خواهند که بودجه دفاعی را حفظ نموده یا افزایش دهند، به رهبری آمریکا اهمیـت داده و تاکـید بـر مـنافع امنیتـی سنتی نماید" (سیولینو[1] ۱۹۹۵). این برنامه کار دقیقاً مـتفاوت از بـرنامه کلینـتـون اسـت، از ایـنروی اختلافاتی با کاخ سفید در پیش خواهد بود. اگر موازنـه قدرت بین قوه اجرائی و کنگره در حال تغییر باشد چیزی شبیه همان را می‌توان انتظار داشـت. بـه هر حال اگر، انتخابات ۱۹۴۴ کنگره معلوم شود که انتخاباتی برای تجدید میثاقی با یکدیگـر باشـد کـه ائـتلاف نیودیل را خاتمه بخشد که عمدتاً غالب بر سیاست کنگره از سالهای ۱۹۳۰ بـود، در ایـن صـورت حاصـل بیشتر موافق سیاست ریاست جمهوری خواهد شد. چنین فکری ممکن است به صورت موج آینده نه فقط گذشته باشد.

منابع اجتماعی سیاست خارجی آمریکا

از آنجا که ایالات متحده نظام سیاسیِ جامعه مسلطی می‌باشد، توانائی رئیس جمهور که خواسـته‌اش را در کـنگره پیش ببرد نهایتاً تحت تأثیر حمایتی خواهد بود که سیاستهایش نزد مـردم آمـریکا خواهـند داشـت. در واقـع، نفوذ بالقوه نیروهای اجتماعی در دنیایی که وابستگی متقابل جهانی دارد، به خصوص بسیار توانمند است، چون سیاست خارجی غالباً اندکی بیشتر از زائـده و ادامـه سیاسـت داخلـی اسـت. از ایـنروی دولت کلینتون کرراً اصرار داشت که سیاست خارجی همان سیاست داخلی است. سیاست در لبه آب متوقف نمی‌شود.

تعـریف مـردم آمـریکا از اولویتهای ملی ظاهراً به طوری فزاینده متخذ از نگرانیها درباره

[1] Seiolino

بنیادهای امنیت اقتصادی می‌باشد. اگرچه معمول است که استدلال نمود که مردم آمریکا درون‌گرا هستند. اما قرینه اندکی وجود دارد که اینرا تمایلی انزواجویانه دانست مانند آنچه خصوصیت دوره‌ای بین دو جنگ بود. در عوض، مردم آمریکا می‌خواهند که رهبرانشان با قائل شدن اولویت برای موضوعات، گزینشی رفتار کنند، با توجه بیشتر به نگر انیهای داخلی تا جهانی. تا حدودی این توجه، بدون تردید منعکس‌کننده بی‌علاقگی عمومی و سوء اطلاعات درباره سیاست خارجی آمریکاست: عموم آمریکائیان بندرت اطلاعاتی درباره موضع رئیس جمهورشان درباره موضوعات بین المللی دارند، و نظر سنجیهای اخیر دلالت دارد بر اینکه میانگین آمریکائیان نسبت به بیشتر تصمیمات سیاست خارجی رئیس جمهور بی تفاوت هستند. این حقایق این تصور دمکراتیک را نفی می‌کند که شهروندان مطلع گزینه‌های سیاسی رهبران آمریکا را دیکته می‌کنند. فقدان توجه و اجماع، تأثیر بالقوه افکار عمومی را کاهش می‌دهد، همان طور که شناخت قشری عموم مردم که همه رؤسای جمهور مدافعان وضع موجود واشنگتن هستند چنین تأثیری دارد، علیرغم اینکه اخیرترین رؤسای قوه اجرائی ادعایی بالعکس را کرده‌اند. با وجود این، رؤسای جمهور نمی‌توانند – بدون برانگیختن خشم سیاسی – اولویتهای بعد از جنگ سرد را که مردم آمریکا اینک به جبهه داخلی داده‌اند نادیده انگارند. آنهم در زمانیکه مردم آمریکا بیشتر به درون تا به بیرون توجه دارند، فشارها از جانب گروههای ذینفع قدرتمند در ایالات متحده می‌رود که مخارج زیادی را بر دفاع ملی دیکته نماید. مصارف دفاعی در دهه‌ای که در ۱۹۹۵، پایان گرفت هر سال کاهش یافت، ولی کماکان می‌رود که منابع عظیمی را در اختیار داشته باشد. "از هر یک دلار فدرال منوط به بررسی و تخصیص سالانه، چهل و هفت سنت آن به پنتاگون می‌رود" (استیونسون ۱۹۹۵، ۱۸). نگرانی برای اشتغال و نیازی شدید به اینکه پایه صنعتی دفاعی "گرم" بماند از جمله منابع توانمند داخلی در پشت سر فشار جهت مصرف کردن برای ارتش است.

ناتوانی دولت کلینتون برای استفاده از بودجه دفاعی جهت کنترل رشد بدهی فدرال و تقلیل شدید کسر بودجه سالانه سخن از کشاکش ذاتی بین اهداف رقیب یکدیگر و نیروی بازدارنده ناشی از فشارهای داخلی می گوید. بهر حال، بسیاری از تحلیلگران واهمه دارند که قدرت آمریکا روبه زوال خواهد گذاشت اگر کسر بودجه تصحیح نگردد. کاستن از بدهی و کسر بودجه مستلزم تعدیلات رنج‌آوری در اولویتهای مسلط سیاسی است. "تعادل بودجه" به صورت موضوع داغی در آمده است، ولی این امر کماکان منوط به این است که چگونه بسیاری از سیاستمداران توان حفظ تعهدی را نسبت گزینه‌های دشوار داخلی لازم برای تعدیلات سیاست خارجی و داخلی دارند.

از آنجائیکه جمهوریخواهان مجلس نمایندگان تفوق انتخاباتی ۱۹۹۴ را حفظ کردند، می‌توانستند مدعی شوند که پیروزیشان "تفویض اختیاری" به خاطر قراردادشان با مردم آمریکا بود. به هر حال، بررسی و ارزیابی داده‌ها روشن می‌کند، که معدودی از آمریکائیان می‌فهمند که منظور از قرارداد چیست، و تعداد بسیاری کمتری نیز آگاهی از مفاد آن دارند. این نمونه‌ای است از روند انتخاباتی، که بندرت دامنه حمایت عمومی را از سیاستهای خاص مشخص می‌سازد. ترجیحات رای دهندگان، بنابراین، زمینه مناسبی است برای تطور سیاسی نه انقلاب سیاسی. در عین حال، گروههای ذینفع و کمیته‌های اقدام سیاسی کماکان نسبت به موضوعات ویژه خودشان فشار وارد می‌آورند، که سیاست‌گذاران را وادار می‌کنند تا در مسیر میانه‌ای بین پایا بهای کم عمق کثرت گرائی سیاسی آمریکا طی طریق نمایند.

رسانه‌های الکترونیکی ظاهراً نقش برجسته و روزافزونی درشکل‌دهی برنامه‌های سیاسی ایفا می‌کنند و موجب می‌گردند که سیاست‌گذاران ترجیحات عمومی را مورد توجه قرار دهند. ***انتخاب مدام***[1] نظرخواهی مستمر که موقع رئیس جمهور را نزد مردم آمریکا معین نماید — مستدلاً رؤسای جمهور را وادار می‌سازد که در مواجهه با گزینه‌های دشوار مسیر راحت را برگزینند، نه مسیری را که ضمیر باطن می‌گوید. چالشهای سیاست خارجی و بحرانها، اغلب محبوبیت رئیس جمهور را در داخل بالا می‌برد، ولی وضع اقتصادی نوعاً تأثیر دائمی‌تر می‌گذارد. به هر حال، حتی اینجا، ایالات متحده در اقتصاد سیاسیِ سریعاً در حال تغییر جهان مواجه با چالشهائی است که موجب نوعی نگرانی در حالت عمومی گردیده است، ظاهراً بواسطه ناتوانی کلینتون که از منافع سیاسی که قاعدتاً همراه با اقتصاد سالم و رو به رشد است بهره مند گردد.

ترس از "افزایش بیکاری" در اقتصاد ایالات متحده به درک تجربه ظاهراً غیر معمول کلینتون کمک می‌کند. این امر همچنین تاکید می‌گذارد بر تزاید احساسات روبه رشد علیه مهاجران، در حالی که فشار درخواستها برای مهاجرت به "سرزمین آزاد" شدت می‌یابد، چون رشد جمعیت و اختلاف قومی در خارج، میلیونها نفر را از سرزمین مادری شان به بیرون می راند. تکثر فرهنگی جلوه دیگری از نفی استعاره "بوته مذاب[2]" توسط مهاجران جدید است که تا مدتها جهت توصیف روندی به کار می رفت که آمریکائیان جدید را با سیستم اجتماعی مستقر آشنا و یکسان می‌ساخت. در همین حال، افزایش نارضایتی نسبت به اصول اقدام مثبت که دهه های قبل به موقع اجرا گذاشته شد تا فرصتهای برابر اشتغال را برای همه آمریکائیان فراهم

---

[1] Perpetual Election
[2] Melting Pot

کند، خبرِ از هم پاشیدن جامعه‌ای را می‌دهد که با هزاره جدید روبرو می‌گردد. از اینروی با ادامه چالشهای تازه در جامعه آمریکا، ناگزیر چالشهای داخلی توجه را به خود معطوف می‌دارد. یعنی از میان رفتن توانائی در نیل به اجماع درخصوص نقش مناسب جهانی برای عصر جدید.

جنگ سرد موجب همبستگی‌ای گردید که ملت آمریکا را برای مدت طولانی به هم پیوند داد. آن طور که در فصل ۸ دیدیم، "جنگ طولانی" علیه کمونیسم هویت ملی آمریکائیان را تقویت کرد، "دینامیکی متحد کننده فراهم کرد که در غلبه بر تفاوتهای قومی و ناحیه‌ای و میراث ایدئولوژیک فردگرایی" تأثیر گذاشت (دیودنی و ایکنبری[1] ۱۹۹۴). همچنین قویاً به ظهور تفوق ریاست جمهوری در سیاست خارجی مؤثر بود. پایان جنگ سرد به نحوی معمائی، نیز رکن اصلی مشروعیت قدرت ریاست جمهوریِ نیم قرن گذشته را فرسود، دقیقاً در زمانی که رهبری قوی در داخل مورد نیاز است.

منابع خارجی سیاست خارجی آمریکا

به عنوان تنها ابرقدرت باقیمانده جهان، ایالات متحده اینک فرصت بیشتری را نسبت به گذشته، جهت شکل دادن جهان منطبق با منافع و ارزشهای همیشگی‌اش: صلح و رفاه، ثبات و امنیت، دمکراسی و دفاع دارد. ولی درست همان طور که استمرار کسر بودجه حکومت فدرال، که بدان می‌توانیم اینک کسر روبه تزاید تجاری با سایر کشورها را بیفزائیم – بر توانائی سیاست‌گذاران به اتخاذ اقدام تصحیحی محدودیت وارد می آورد، تمایل دیگران را نیز به قبول رهبری آمریکا کاهش می‌دهد. به جای تصدیق این نگرانیها و کم کردن آسیب‌پذیریهای خودِ آمریکا، به هر حال، کلینتون راهی را دنبال کرد که توسط بوش و ریگان صاف شده بود. در حالیکه چهره انساندوستانه را به مداخلات به نیابت از طرف دمکراسی پوشاند، هدف کهنه حفظ موقعیت مسلط آمریکا ظاهراً محرک وی بود (چامسکی ۱۹۹۴). کلینتون بر اهتمامش بر حفظ رهبری آمریکا پای فشرد، با این هشدار در ۱۹۹۴ که، "ما نمی‌توانیم صرفاً هزینه‌ها را کاهش دهیم و دنیا را اداره کنیم. آن علامت نادرستی می‌فرستد. رهبری ما در امور جهانی آسیب خواهد دید درست در زمانی که مردم چشم به آمریکا دوخته‌اند که صلح و آزادی را در جهان بعد از جنگ سرد ترویج نماید."

ایالات متحده قدرت نظامی بی نظیرش را حفظ خواهد نمود و بدون تردید به اعمال نفوذ سیاسی نامتناسبی بر امور بین‌المللی ادامه خوهد داد. برخی استدلال خواهند کرد که این ثروتها تضمین می‌کند که آمریکا در حال افول نیست و از اینروی نه محتوم به عقب نشینی. اما

---

[1] Deudney & Ikenberry

چنین نتیجه‌گیری‌ای تنزل سطح منابع ایالات متحده نسبت به سایر کشورها را، هر چقدر باشد نادیده می‌گیرد. در مقایسه با رقبایش، عملکرد اقتصادی آمریکا، اگرچه هنوز یک غول است، مانند گالیور است، که به طور فزاینده‌ای با بسیاری رشته‌ها به دیگران بسته شده است. ایالات متحده در جهان به هم وابسته دیگر نمی‌تواند به تنهائی اقدام کند، نه می‌تواند انتظار داشته باشد قدرتی را که درست بلافاصله بعد از جنگ جهانی دوم حائز بود مجدداً بدست آورد، هنگامیکه نه فقط قویتر از دیگری بلکه قویتر از هر کسی بود.

در عوض، روند کنونی معطوف به ظهور سیستم جدید چند قطبی است. آن طور که ما در فصل ۶ خاطر نشان کردیم، ایالات متحده کماکان نخستین خواهد بود در میان برابرها، در بالای سلسله مرتب قدرتهای بزرگ، ولی مواجه با رقابت رو به رشدی از جانب مراکز قدرت اقتصادی خواهد شد که اینک موقعیت رهبری ایالات متحده را در اقتصاد سیاسی جهان چالش می‌کنند – و اینکه ممکن است روزی بیاید که آنرا از لحاظ نظامی نیز بچالش طلبند. فعلاً چین، ژاپن و اتحادیه اروپا در صدد ورود به جایگاه ایالات متحده در تارک قدرت جهانی می‌باشند. هدف پنتاگون آن طور که نخستین بار در راهنمای سیاست دفاعی ۱۹۹۲ مشخص گردید – یعنی، مانع شدن از ظهور ابرقدرت رقیب – به نظر خیلی غیرواقع بینانه می‌رسد، بهمین سبب بعداً متروک شد. از اینروی، همانند قرن آمریکا، "لحظهٔ تک قطبی[1]" خواهد گذشت.

هم اکنون متحدان جنگ سرد آمریکا اغلب در ارزیابی شان از اولویتهای جهان و اینکه چگونه به چالشهای بعد از جنگ سرد پاسخ گفت از آمریکا فاصله می‌گیرند. این امر در هیچ جائی مشهودتر نیست مگر در خصوص ناتوانی اروپا و آمریکا به طرح استراتژیهای هماهنگ جهت مقابله با ناسیونالیسم قومی، نزاع قبیله ای، و بنیاد گرایی اسلامی، نیروئی بخصوص مهم برای ایالات متحده. در همین حال رقابت اقتصادی میان اقتصادهای کاپیتالیست کنونی و در حال ظهور اوج می‌گیرد در همان زمانی که توان ایالات متحده و تمایلش به مدیریت اقتصاد جهانی رو به کاهش دارد. ایالات متحده در مواجهه با این واقعیتهای نوین ممکن است بیاموزد که به جهان کمتر از عدسی آرمانگرایانه و بیشتر از عدسی واقعگرایانه بنگرد. چون اختلاف بجای همکاری میان کاپیتالیسمهای رقیب به احتمال زیاد رو به افزایش دارد (هارت ۱۹۹۲،آی. پیترسون[2] ۱۹۹۴).

تغییر نظر دولت کلینتون از اشتیاق اولیه نسبت به پذیرش چند جانبه‌گرایی مثبت به

---

[1] Unipolar Moment
[2] Hart & E. Peterson

رهیافت محدودتر و اتکای به یکجانبه‌گرایی، شاید نشانه‌ای است از اینکه چگونه آینده مشابهت با دوره‌های گذشته در تاریخ دیپلماسی آمریکا خواهد داشت. اگرچه برخی الگوهای تاریخی در سیاست بین المللی بدون تردید همتایانی در هزاره جدید خواهند یافت، الگوهای جدیدی نیز پدید خواهند آمد. نیرویشان هم اینک در لایه فراملی سیاست بین المللی پدیدار است، جائیکه انقلاب مستمر در تکنولوژی اطلاعات پنجره ای بسوی گیتی گشوده است که حقیقتاً مرزی نمی شناسد. حتی اکنون، برای مثال، اقتصاد سیاسی جهان "عملاً خارج از کنترل است، نه مقید است به قواعد پاسخگوئی و اصول مشروعیت قانونی که در مورد روابط بین افراد و دولت مراعات می‌شود" (هوفمان ۱۹۹۵).

همان طور که در ابتدای این فصل متذکر شدیم، ناتوانی ایالات متحده و دیگران در دنیای شمال که ارزش دلار را طی مدت ریاست جمهوری بوش و کلینتون بالا ببرند — علیرغم مداخلات مکرر و هماهنگ شده بانکهای مرکزی با دخالت دادن بیلیونها دلار — چیزی نیست فقط جز یک نمونه مشهود از چالشهائی که عصر اطلاعات فراروی خواهد آورد.

شمائی از دومین چالش در خصومت خشونت‌آمیز، تخریب محیط زیست، و جاذبهٔ مهاجرت موجود است که تمرکز رشد جمعیت جهان در دنیای جنوب حکایت از آن دارد. ما فاقد تجربه‌ای جهت حل و رفع چالشهای داخلی و بین المللی در جهانی با شش، هفت یا ده بیلیون نفر می‌باشیم. ولی آن جهانی است که در افق پیش رو در طلوع هزاره جدید، جهانی که دنیای شمال و دنیای جنوب ممکن است هر دو خواستار اجتناب از آن باشند ولی معذلک بزور خودش را بر آنها تحمیل خواهد کرد. همچنین جهانی است که بحث پیرامون اصول فلسفی اقدام، متضمن در مباحثات مکرر بین انزوا جوئی و بین المللی‌گرایی، آرمانگرائی و واقعگرائی و مداخله و عدم دخالت ممکن است مناسب نباشد.

آینده حیرت آور

واضح است که بسیاری از چالشهای قرن بیست و یک مناسب با سیاست خارجی طرح شده برای مقتضیات نیم قرن گذشته نباشد. یک آینده نگری نوین برای جهانی نو، ایده‌ای است که زمانش فرارسیده است. دولتهای بوش و کلینتون در زمانی حساس، بین جنگ سرد که پایان یافته و سپیده جهانی که هنوز به دشواری قابل تصور است خدمت کرده‌اند. آیا ایالات متحده و رؤسای جمهورش که از آستانه قرن جدید عبور می‌کنند از لحاظ عملی ایالات متحده را با هزاره جدید سازوار می‌نمایند، با حفظ و ترویج منافع و ارزشهای پایدارش؟

وزیر سابق امور خارجه دین آچسن زمانی یادآور شد که "در هر چیزی مدهائی وجود

دارد، حتـی در دلهـره... و درست همانگونه که در ترسها مدهایی وجود دارد، برای درمان و شفا نـیز مدهایـی هسـتند.» تـا آنجائـی که این گفته درست می‌باشد، گرایشات جهانی ممکن است نهایـتاً سیاست خارجی آمریکا را از رهیافت قدرت که به طور خستگی ناپذیری تقریباً برای پنج دهـه طـی جـنگ سـرد دنـبال کـرد، دور سـازد و آن را بسوی مفهوم وسیعتری از امنیت ملی بحرکت درآورد. ولی مقاومت در برابر پذیرش مدهای جدید آشکار است.

همانـند گذشـته، مسـاله امـروز ایـن اسـت کـه آیا فرضیات متعارفی که هادی سیاست خارجـی آمریکا طی نیم قرن قبل بود کماکان معتبر است. جهان امروز بسیاری از گزینش های دشـوار را ضروری می‌سازد. استانلی هوفمان (۱۹۸۹) متذکر می‌شود، «دوره‌هائی در تاریخ هست هنگامـیکه تغیـیرات مهم اساسی به طور ناگهانی اتفاق می‌افتد... ما اکنون در یکی از آن دوره‌ها بسـر مـی‌بـریم، کـه ایالات متحده را وادار می‌سازد که درباره نقشش در جهان مجدداً بیندیشد، درسـت همـان طـور کـه مجبور شد با تغییرات عظیمی که در پی پایان جنگ جهانی دوم پدید آمـد، چنیـن نمـاید. «خواسته چیست،» ایروینگ کریستول (۱۹۹۰) اصرار دارد که، «تفکری نو، تخیلـی دربـاره نقـش آمـریکا در جهـان، و نـه صرفاً بازتاب دادن نقش سیاست دیروز مورد نیاز است.»

آیـا تغییراتـی کـه پدیـد خواهـد آمد تا حدودی بستگی به ظرفیت دمکراسی آمریکا در جـذب رهـبران دورنگـر و شـجاع بـه تصـدی امور دارد که قادر به ارائه بینش مثبتی از آینده و بـرنامه‌ای جهـت حصـول بـدان باشـند. رونـد، سرنوشت نیست. جهانی که در هزاره نو به ظهور می‌رسد تحت تأثیر تصورات سیاست‌گذاران امروز و فردا خواهد بود که درباره واقعیتهای جهانی چـاره اندیشـند و بـا کفایتشـان بـه طـور قاطعانه و خردمندانه در پاسخ به واکنشهای آتی اقدام نمایند.

رئـیس جمهـور، شخصـی کـه قدرت یافته تا گزینشهای اساسی را بعمل آورد، فقط یک عـامل در معادلـه‌ای اسـت کـه نتـیجه کـار را تعییـن خواهد کرد. سایر عوامل به قدرت ریاست جمهـوری اضـافه خواهـند شد تا به طور دسته جمعی روند سیاسی را بحرکت درآورند تا نهایتاً شـکل‌گـیری جهـت سیاسی صورت گیرد. در واقع، این روند – بیش از افرادی که در آن دخیل هسـتند – سیاست را ایجاد خواهد کرد، زیرا روند سیاست‌گذاری و شرایطی که بر آن تأثیر دارد نه تنها محرک تلاشهائی برای مقابله با چالشهای خارجی خواهد گردید بلکه همچنین بر توانائی رئـیس جمهـور بـه اجرای طرح برگزیده شده فشار وارد می‌آورد. «همه [رؤسای جمهور گذشته کشـور]، از ماجرا جوترین تا محتاط‌ترین، در یک تجربه *ناسازگارانه* ذی‌سهم بودند: کشف حدود و موانـع – بـه حکـم قـانون، بـه حکم تاریخ، و به حکم شرایط و مقتضیات – که گاهی می‌تواند

روشنترین طرحهایشان را تیره سازد یا واضح ترین هدفها را کدر نماید،» امت جان هافس ۱۹۷۲) یادآور شد، رئیس جمهور لینکلن شکوه کرد "من حوادث را کنترل نکرده‌ام، حوادث مرا کنترل کرده‌اند".

اغلب فرضیات سیاست‌گذاران آمریکائی بلافاصله بعد از جنگ جهانی دوم ثابت شد که به طور قابل ملاحظه‌ای برای بیش از پنج دهه منسجم و مستحکم بودند و یقیناً به خوبی به کشور خدمت کردند. به هر حال، اکنون، ساختار سیستم جهانی که آن فرضیات بر پایه آن استوار بود دیگر وجود ندارد، و راه حلهای قدیمی ممکن است با وضعیتهای جدید سازگار نباشد. اگرچه سیاست گذشته نیروی محرکه شدید را پشت سر خود دارد، و آن نیرو عظیم می‌باشد، سئوال این است که آیا رهبران آمریکا اراده ترسیم جهت های سیاست خارجی جدید را دارند. آیا متغیرهای سیاست خارجی آمریکا مجدداً ترسیم خواهند شد، و می‌توانند تعدیلات سازگار نسبت به واقعیات جدید مورد انتظار را انجام دهند؟ تحقق ارزشها و منافع پایدار ایالات متحده در هزاره نو ممکن است بستگی به آن پاسخها داشته باشد.

توصیه برای مطالعات بیشتر

Bernstein, Michael, and David E. Adler, eds. *Understanding American Economic Decline.* Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

Brilmayer, Lea. *American Hegemony: Political Morality in a one-Superpower World.* New Haven, Conn.: Yale University Press, 1994.

Compbell, Colin, and Bert A. Rockman, eds. *The Clinton Presidency: First Appraisals.* Chathma, N.J.: Chathma House, 1996.

Fromkin, David. *In the Time of the Americans: FDR, Truman, Eisenhower, Marshall, MacArthur – The Generation That Cbanged America's Role in the World.* New York: Knopf, 1995.

Gardner, Hall. *Surviving the millennium: American Global Strategy, the Collapse of the Soviet Empire, and the Question of Peace.* Westport, Conn.: Praeger, 1994.

Garten, Jeffrey E. *A Cold Peace: America, Japan, Germany, and the Struggle for Supremacy.* New York: Times Books, 1993.

Goldstein, Judith, and Robert O.Keohane, eds. *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change.* Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1993.

Holt, Richard. *The Reluctant Superpower: A History of America's Global Reach.* New York: Kodansha, 1995.

Joffe, Josef. "'Bismarck' or 'Britain'? Toward an American Grand Strategy after Bipolarity," *International Security 19* (Spring 1995): 94-117.

Johnson, Robert H. *Improbable Dangers: U.S. Conceptions of Threat in the Cold War and After.* New York: St. Martin's 1994.

Petras, James, and Morris Morley. *Empire or Republic? American Global*

Power and Domestic Decay. New York: Routledge, 1995.

Steel, Ronald. *Temptations of a Superpower*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1995.

Toffler, Alvin, and Toffler, Heidi. *Creating a New Civilization: The Politics of the Third Wave*. Atlanta: Turner Publications, 1995.

Tucker, Robert W., and David C. Hendrickson. *The Imperial Temptation: The New World Order and America's Purpose*. New York: Council on Foreign Relations Press, 1992.

Wittkopf, Eugene R., ed. *The Future of American Foreign Policy*. New York: St. Martin's, 1994.

ضمیمه

تقویمی از حوادث گزیده سیاست خارجی، ژانویه ۱۹۴۵ تا سپتامبر ۱۹۵۵

دولت روزولت

۱۹۴۵

ایالات متحده درخواست شوروی را برای ۶ بیلیون دلار وام جهت بازسازی رد می‌کند.
چرچیل، روزولت واستالین معاهده یالتا را امضاء می‌کنند.
ایالات متحده کنترل شوروی بر مغولستان خارجی را برسمیت می‌شناسد.
ایالات متحده الحاق جزایر کوریل به اتحاد شوروی را تایید می‌کند.
حکومت رومانی طرفدار شوروی می‌گردد.
پیمان جامعه عرب در قاهره امضاء گردید.
آخرین راکت وی-۲ آلمان به بریتانیا افکنده می‌شود.
مرگ روزولت، معاون رئیس جمهور ترومن به ریاست جمهوری می‌رسد.

دولت ترومن

۱۹۴۵

روز دی-ای (تسلیم آلمان به نیروهای متفقین در اروپا)، ۸ مه.
ترومن تخصیصات وام و اجاره و ارسال کالا به متفقین را لغو می‌کند.
ترومن، هاری هاپکینز را به مسکو اعزام می‌دارد جهت مذاکره درباره فیصله بعد از جنگ شورای نظارت متفقین برای آلمان تشکیل می‌شود.
اشغال برلین توسط قوای چهارگانه و حق تعیین مرزهای آلمان.
کنفرانس سانفرانسیسکو منشور ملل متحد را تصویب می‌کند.
کشورهای غربی حکومت لهستان را برسمیت می‌شناسند.
ترومن به استالین اطلاع می‌گیرد که دانشمندان آمریکائی بطور موفقیت‌آمیزی نخستین بمب اتمی جهان را آزمایش کرده‌اند.
چرچیل، استالین، و ترومن در کنفرانس پتسدام شرکت می‌کنند.
ایالات متحده در ۶ اوت بمب اتمی بر هیروشیما فرو می ریزد.
شوروی علیه ژاپن اعلان جنگ می‌کند و سربازانش را به منچوری می‌فرستد.
ایالات متحده در ۹ اوت بمب اتمی بر ناگازاکی می‌افکند.
چیانگ کای‌شک و مولوتف معاهده مودت چین و شوروی را امضاء می‌کنند.
معاهده لهستان – شوروی خط اودر – نایسه را بعنوان مرز غربی لهستان تعیین می‌کند.
هوشی‌مین استقلال جمهوری ویتنام را اعلام می‌دارد.
روز وی– چ (تسلیم ژاپن به قوای متفقین) ۱۴ اوت
شورای وزیران امور خارجه در لندن دیدار می‌کند.
شورش در ایران، باحمایت اسلحه شوروی، بالا

می‌گیرد، جنگ داخلی در چین ادامه می‌یابد.
محکمه جنایات جنگ نورمبرگ در آلمان تشکیل می‌گردد
سه قدرت بزرگ در کنفرانس مسکو شرکت می‌کنند،
وزیر امور خارجه جیمز اف. بیرنس با شناسایی حکومتهای اتحادی رومانی و بلغارستان موافقت می‌کند.
یوگسلاوی جمهوری فدرال خلق اعلام می‌گردد.

۱۹۴۶

جمهوری خلق آلبانی اعلام وجود می‌کند.
اتحاد شوروی نسبت به نقش بریتانیا در جنگ داخلی یونان اعتراض می‌کند.
جورج سی. مارشال برای ترک مخاصمه در جنگ داخلی چین میانجیگیری می‌کند.
کمونیستهای مائوتسه تونگ و ناسیونالیستهای جیانگ کای شک جنگ داخلی چین را از سر می‌گیرند.
ایالات متحده نسبت به ادامه حضور سربازان شوروی در ایران اعتراض می‌کند.
ایالات متحده دخالت‌سازی ملل متحد در بحران ایران را علیرغم اعتراض شوروی رهبری می‌کند.
چرچیل در فولتن، میسوری سخنرانی پرهیجانی بر ضد پرده آهنین شوروی ایراد می‌کند.
سربازان شوروی از ایران عقب نشینی می‌کنند.
شورای وزیران امور خارجه کنفرانس صلح پاریس را تشکیل می دهند.
ژنرال لوسیوس کلی پرداخت غرامات به منطقه شوروی آلمان را متوقف می‌کند.
شوروی طرح باروک جهت نابودی سلاحهای اتمی و نهادن نظارت بر انرژی اتمی در اختیار سازمان بین المللی را رد می‌کند.

ایالات متحده به فیلیپین اعطای استقلال می‌کند.
ایالات متحده به سازمان آموزشی، علمی و فرهنگی ملل متحد (یونسکو) می‌پیوندد.
ترومن به کنگره میگوید که چین از زمان روز وی. ج مبلغ ۶۰۰ میلیون دلار دریافت داشته و کمک ادامه خواهد یافت.
ایالات متحده نسبت به استثمار اقتصادی مجارستان توسط شوروی اعتراض می‌کند.
وزیر امور خارجه بیرنس رئوس سیاست ایالات متحده را جهت ترمیم خرابیهای جنگ آلمان در سخنرانی اشتوتگارت اعلام می‌دارد.
ایالات متحده از گروه ضد شوروی در بحران تنگه های ترکیه جانبداری می‌کند.
محکمه نورنبرگ ده نازی را به مرگ و سایرین را زندان ابد محکوم ساخت.
رهبران زمان جنگ ژاپن در پی محاکمات توکیو زندانی یا بدار آویخته شدند.
ایالات متحده معاهده مودت و بازرگانی را با چین امضا می‌نماید.
ایالات متحده نخستین آزمایشات اتمی زمان صلح را در جزیره بیکینی آغاز می‌کند.
ایران جنبش استقلال خواهی در آذربایجان را با کمک ایالات متحده سرکوب می‌کند.
یوگوسلاوی هواپیمای ایالات متحده را سرنگون می‌کند.
شورویهای با خروج سربازان از تریست و بازرسی تسلیحاتی موافقت می‌کنند.
معاهدات منعقده در کنفرانس وزیران امور خارجه در نیویورک شناسائی ایالات متحده از کنترل شوروی برای اروپای شرقی را تایید می‌نماید.
ایالات‌متحده و بریتانیا آغاز به اداره مشترک مناطق تحت اشغالشان در آلمان می‌نمایند.
بلغارستان جمهوری خلق اعلام می‌شود.

جنگ در ویتنام درمی‌گیرد.

۱۹۴۷

ایالات متحده اتهام نقض موافقتنامه یالتا را در پی پیروزی انتخاباتی کمونیستها در لهستان وارد می‌آورد.
بریتانیا و فرانسه معاهده پنجاه ساله اتحاد و کمک متقابل را در دانکرک امضا می‌کنند.
ایالات متحده از تلاش جهت میانجیگری بین ناسیونالیستها و کمونیست‌های چینی دست برمی‌دارد.
دکترین ترومن متعهد کمک به یونان، ترکیه، و سایرین که در برابر کمونیسم مقاومت می‌کنند می‌شود.
کنفرانس وزیران امور خارجه چهار کشور بزرگ در مسکو بدون موافقت پایان می‌گیرد.
کمونیست‌ها حزب حاکم مجارستان را درهم می کوبند.
سازمان ملل متحد ایالات متحده را قیم جزایر اقیانوس آرام تعیین می‌کند.
وزیر امور خارجه جورج سی. مارشال برنامه بهبود اروپا (طرح مارشال) را اعلام می‌دارد.
تحت فشار شوروی، لهستان و مجارستان از پذیرش کمک طرح مارشال خودداری می‌ورزند.
جورج اف. کنان طی مقاله‌ای بر پایه تلگراف ۱۹۴۶ فرستاده شده از مسکو با امضای "ایکس"، منتشره در مجلهٔ فارین افرز پیشنهاد می‌کند، ایالات‌متحده کمونیسم شوروی را سدبندی کند.
قانون امنیت ملی، وزارت دفاع، شورای امنیت ملی (NSC) و سازمان اطلاعات مرکزی (CIA) را بوجود می آورد.
ایالات متحده معاهده صلح با ژاپن را پیشنهاد می‌کند تا ژاپن را بصورت حلقه مستحکمی علیه کمونیسم در خاور دور در آورد.
اتحاد شوروی، آمریکا را متهم می‌کند که تهدید به جنگ می‌نماید.
هند اعلام استقلال می‌کند به هند و پاکستان تجزیه می‌شود.
مارشال مساله استقلال کره را به مجمع عمومی ملل متحد ارجاع می‌گیرد
بحران در کشمیر بالا می‌گیرد (که مورد ادعای هر دو کشور هند و پاکستان است.)
معاهده موافقتنامه عمومی در خصوص تعرفه و تجارت (گات) توسط سی و سه کشور امضا می‌شود.
پیمان ریو بمنظور دفاع دسته جمعی از نیمکره غربی، ایالات متحده و جمهوریهای آمریکای لاتین را متعهد به کمک متقابل علیه متجاوز می‌نماید.
کمینترن توسط اتحاد شوروی احیاء می‌شود و به عنوان کمینفرم توسعه زیادتری می‌یابد.
رومانی در پی کناره‌گیری پادشاه مایکل بصورت جمهوری خلق در می‌آید.

۱۹۴۸

ایالات متحده اعلام می دارد که بازسازی اروپا بدون همکاری شوروی انجام می‌گردد.
موهنداس گاندی در هند بقتل می‌رسد.
کودتای کمونستی در چکسلواکی روی می‌دهد.
خوان پرون ریاست جمهوری آرژانتین را علیرغم نارضایتی ایالات متحده حفظ می‌کند.
معاهده بروکسل خواستار همکاری میان بلژیک، فرانسه، لوکزامبورگ، هلند، و انگلستان می‌شود.
شوروی از حضور در شورای نظارت متفقین بخاطر حضور غربیها در آلمان امتناع می‌ورزد.
سازمان همکاری اقتصادی اروپا (OEEC) تاسیس گردید تا پولهای طرح مارشال را هزینه کند.
سازمان کشورهای آمریکائی (OAS) برپا شد

تا جایگزین اتحادیه پان آمریکا گردد.
اسرائیل اعلام استقلال می‌کند. شناسائی فوری ایالات متحده را دریافت می‌دارد.
جنگ بین اسرائیل و جامعه عرب برافروخته می‌شود.
ایالات‌متحده کمک نظامی به ناسیونالیست‌های چین می‌دهد.
قطعنامه وندنبرگ ایالت متحده را متعهد به حمایت از معاهده بروکسل و موافقتنامه‌های دفاعی در اروپا می‌کند.
اتحاد شوروی ترافیک زمینی و راه آهن بین برلن و غرب را متوقف می‌کند، حمل و نقل هوایی آغاز می‌گردد
یوگسلاوی مارشال تیتو از کمینفرم خارج می‌گردد. و در اختلاف شرق – غرب اعلام بیطرفی می‌نماید.
شورش در مالزی آغاز می‌گردد.
حکومتهای جداگانه کره شمالی و کره جنوبی تأسیس می‌شود.
دولتهای عضو معاهده بروکسل، کانادا، و ایالات متحده در واشنگتن جهت ایجاد معاهده دفاعی اتلانتیک شمالی ملاقات می‌کنند.
.مجمع عمومی ملل متحد اعلامیه جهانی حقوق بشر را تصویب می‌کند.

۱۹۴۹

ترومن در سخنرانی تصدی زمامداری ضمن اعلام "اصل چهار" و عدهٔ کمک به کشورهای در حال رشد را می دهد.
شورای کمک اقتصادی متقابل (کومکون) جهت کمک شوروی به اروپا ایجاد می‌شود.
شورشیان هوک قیام فیلیپین را رهبری می‌کنند.
موشک هدایت شونده ایالات متحده به ارتفاع بی‌سابقه ۲۵۰ میل پرتاب گردید.

اسرائیل به سازمان ملل متحد پذیرفته می‌شود.
دولتهای مذاکره کننده، از دانمارک، ایسلند، ایتالیا، نروژ، و پرتقال دعوت به الحاق به معاهده اتلانتیک شمالی می‌کنند.
اتحاد شوروی اعتراض می‌کند که اغراض سازمان پیمان اتلانتیک شمالی (ناتو) مغایر با منظور ملل متحد است.
ناتو (نخستین اتحاد دائمی ایالات متحده منعقده در ایام صلح) با امضای معاهده اتلانتیک شمالی تشکیل گردید.
موافقتنامه دول دهگانه لندن شورای اروپا را بوجود می‌آورد.
محاصره برلن برداشته شد، حکومتهای جداگانه آلمان غربی و شرقی تأسیس شد.
فرانسه، بائودای را بعنوان رئیس حکومت دست‌نشانده ویتنام تعیین کرد.
ایالات متحده نیروهای اشغالگر را از کره جنوبی بیرون می‌کشد.
دولت ویتنام به پایتختی سایگون تأسیس گردید.
اتحاد شوروی موفق به تحصیل بمب اتمی شد.
ملّیون از سرزمین اصلی چین به جزیره فرمز تایوان می‌گریزند.
ستاد مشترک ارتش علیه اشغال فرمز توسط ایالت متحده نظر می‌دهد.
وزارت امور خارجه "گزارش سپید" چین را منتشر می‌کند که در آن علت غلبه کمونیست‌ها را فساد ملّیون دانسته است.
مائو تسه تونگ چین اصلی را متحد ساخته و تشکیل جمهوری خلق چین را اعلام می‌دارد.
اتحاد شوروی و اقمار اروپائیش جمهوری خلق چین را به رسمیت می‌شناسند.
جنگ داخلی یونان با شکست کمونیست‌ها پایان می‌یابد.
قانون کمک متقابل دفاعی، ایالت متحده را

متعهد به کمک به کشورهایی می‌کند که در برابر فشار کمونیسم آسیب پذیر می‌باشند.
ترومن و شاه ایران همبستگی ایران و آمریکا را اعلام می‌دارند.
هند، چین کمونیست را به رسمیت می‌شناسد.

۱۹۵۰

بریتانیا چین کمونیست را برسمیت می‌شناسد.
ترومن اعلام می‌دارد که ایالت متحده مبادرت به اقدام نظامی برای حفظ فرمز نخواهد کرد.
وزیر امور خارجه دین آچسن بر سیاست عدم مداخله درفرمز تأکید می‌ورزد.
ایالات متحده قصد خود را برای ساختن بمب هیدروژنی اعلام می‌دارد.
اتحاد شوروی تحریم هشت‌ماهه شورای امنیت سازمان ملل متحد را آغاز می‌کند.
سناتور جوزف مک کارتی مدعی می‌شود که وزارت امور خارجه تحت نفوذ کمونیستها و طرفداران کمونیست قرار گرفته است.
لایحه کمک اقتصادی به خاور دور تداوم کمک به فرمز را تضمین می‌کند.
اتحاد شوروی و چین کمونیست پیمان کمک متقابل سی ساله امضاء می‌کنند.
شورای امنیت ملی تذکاریه شماره ۶۸ را صادر می‌کند.
ایالات متحده، بریتانیا و فرانسه اعلامیه سه جانبه ای را مبنی بر تعهد به حفظ خطوط مرزی اسرائیل صادر می‌کنند.
ایالات متحده به فرانسه جهت مبارزه با شورشیان ویتنامی کمک نظامی می دهد.
نیروهای کره شمالی به کره جنوبی حمله و سئول را تصرف می‌کنند. سربازان ایالات متحده با دستور دفاع از فرمز و جلوگیری از حمله نیروهای چانکای شک به سرزمین چین اصلی وارد کره می‌شوند.
چانکای شک و ژنرال داگلاس مک آرتور در فرمز با هم دیدار می‌کنند.
قانون مک‌کارن خواستار محدودیتهای شدید برای کمونیست‌ها گردید که علیرغم وتوی ریاست جمهوری توسط کنگره تصویب شد.
ایالات متحده به کره شمالی حمله می‌کند، سربازان کره‌جنوبی از مدار ۳۸ درجه می‌گذرند.
یونان و ترکیه دعوت شورای اتلانتیک شمالی را جهت شرکت در برنامه ریزی دفاعی مدیترانه می‌پذیرند.
ژنرال آیزنهاور توسط شورای اتلانتیک شمالی بعنوان فرمانده عالی متفقین در اروپا تعیین می‌شود.
معاهده آلمان شرقی- لهستان اختلافات مرزی را پایان می‌بخشد.
قوای چین کمونیست تبت را اشغال می‌کنند.
تبت از سازمان ملل متحد استمداد می‌کند، ولی چین درخواست ملل متحد برای آتش بس را نمی‌پذیرد.
چین کمونیست وارد جنگ کره می‌شود.
مجمع عمومی ملل متحد قطعنامه اتحاد برای صلح را تصویب می‌کند.

۱۹۵۱

مجمع عمومی ملل متحد چین را متهم به تجاوز به کره می‌نماید.
سربازان ایالات متحده در کشورهای ناتو مستقر شدند.
رهبر اقلیت مجلس نمایندگان جوزف دبلیو مارتین، نامه مک آرتور را فاش می‌سازد که استفاده از سربازان چانکای شک را برای گشودن جبهه دوم در خاک اصلی چین تأیید می‌کرد.
ترومن ژنرال مک آرتور را که در پی تهاجم به خاک اصلی چین بود، فرا می‌خواند.

مارشال وزیر امور خارجه آمریکا به سنا می‌گوید که ناسیونالیست های چین بخاطر عدم حمایت مردم وفقدان تشکیلات حکومتی مؤثر از کمونیست‌ها ضربه خوردند.
معاهده تشکیل جامعه ذغال و فولاد اروپا (ECSO) امضاء شد.
محمد مصدق به نخست وزیری ایران منصوب می‌گردد و شرکت نفت ایران – انگلیس را ملی می‌نماید.
ایالات متحده و فیلیپین پیمان امنیت متقابل امضا می‌کنند.
کمیته فرعی امنیت داخلی مک کارن شروع به "استماع" اظهارات عوامل مخرب سیاست خارجی ایالات متحده می‌کند.
ترومن پیشنهاد برنامه کمک نظامی ۳۰۷ میلیون دلاری به چین ملی می‌کند.
پیمان آنزوس را استرالیا، زلاندنو و ایالات متحده امضاء می‌کنند.
قانون امنیت متقابل ایالات متحده را متعهد به کمک نظامی در سراسر جهان می‌کند.
خط ترک مخاصمه کره (مدار سی و هشت درجه) در ملل متحد پذیرفته می‌شود.

۱۹۵۲

بحران فرانسه – آلمان بر سر اداره منطقه سار اوج می‌گیرد.
اتحاد شوروی منطقه حائل سه میلی در مرز آلمان شرقی ایجاد می‌کند.
یونان و ترکیه به ناتو ملحق می‌شوند.
ایالات متحده میزان نفرات گروه مشورتی کمک نظامی در فرمز را دو برابر می‌کند.
معاهده جامعه دفاعی اروپا (EDC) توسط بلژیک، فرانسه، ایتالیا، لوکزامبورگ، هلند، و آلمان غربی امضا می‌شود.
قبرس به جنگ برای استقلال دست می‌زند.
جمال عبدالناصر در پی خلع پادشاه مصر بعنوان رهبر وارد صحنه می‌گردد.
بریتانیا نخستین آزمایش اتمی را با موفقیت انجام می‌گیرد.
ایالات متحده نخستین بمب هیدروژنی را در جزیره انیوتوک منفجر می‌سازد.
آژانس امنیت ملی بدنبال دستورالعمل محرمانه ریاست جمهوری ایجاد می‌شود.
ترومن استفاده از بمب اتمی علیه مسکو و لنینگراد را جهت تحصیل موافقت شوروی درخصوص کره مورد ملاحظه قرار می‌دهد.
فولنسیو باتیستا قدرت را در کوبا بدست می‌گیرد.

دولت آیز نهاور

۱۹۵۳

آیزنهاور پایان بیطرفی فرمز را اعلام می‌دارد، بدینوسیله چیانکای شک را درحمله به سرزمین اصلی چین آزاد می‌گذارد.
وزیر امور خارجه جان فاستردالس قول می دهد که پرده آهنین را از میان بردارد و اروپای شرقی را آزاد سازد.
ناسیونالیست‌های چینی به سرزمین اصلی تحت سلطه کمونیستها حمله می‌کنند.
یونان، ترکیه و یوگسلاوی معاهده مودت امضا می‌کنند.
استالین فوت کرد، نبرد قدرت بین مالنکف، مولوتف، وخروشچف مشتعل می‌شود.
دولت آیزنهاور، در تجدید سلاح اروپا، استفاده از سلاحهای اتمی را برای جبران کمبود تعداد سربازان پیشنهاد می‌کند.
شورشیان ویتنامی به لائوس حمله می برند.
اتحاد شوروی آلمان شرقی را مورد شناسائی دیپلماتیک قرار می‌دهد.
تانکهای شوروی آشوب را در برلن شرقی در هم

می‌کوبند.
ترک مخاصمه کره در پانمو نجوم امضا شد.
قطعنامه کنگره از "آزادسازی" اروپای شرقی حمایت می‌کند.
دالس تهدید به از سرگیری جنگ کره را می‌نماید.
اتحاد شوروی اعلام می‌دارد که دارای بمب هیدروژنی است.
کودتای طرح شده توسط سیا، حکومت نخست وزیر محمد مصدق را سرنگون می‌سازد. شاه ایران از خارج باز می‌گردد تا تاج راتصاحب کند.
پیمان مادرید پایگاههای نیروی دریائی ایالات متحده در اسپانیا را تصویب می‌کند.
آیزنهاور طرح "اتم برای صلح" را در سازمان ملل متحد پیشنهاد می‌کند.

۱۹۵۴

دالس سیاست باز دارندگی را بر مبنای تلافی عظیم اعلام می‌دارد.
وزیران امور خارجه چهار قدرت بزرگ در برلن دیدار می‌کنند. شوروی‌ها وحدت آلمان را رد می‌کنند.
کنفرانس اینتر-امریکن در کاراکاس قطعنامه ضد کمونیستی را تصویب می‌کند.
اتحاد شوروی اجرای برنامه کمک به جهان سوم را جهت کسب نفوذ شدت می‌بخشد.
ایالات متحده و ژاپن موافقتنامه دفاع متقابل امضا می‌کنند.
ایالات متحده برنامه غذا برای صلح را بوجود می‌آورد.
دالس پیشنهاد مداخله نظامی آمریکا - انگلیس در ویتنام را مطرح می‌کند.
کنفرانس ژنو در خصوص کره و هند و چین گشایش می‌یابد.
ناصر نخست وزیر مصر می‌شود.
دین بین فو بدست کمونیستهای ویتنام سقوط می‌کند.
فرانسه، بریتانیا و ایالات متحده درخواست شوروی برای الحاق به ناتو را رد می‌کنند.
سیا به افسران نظامی محافظه کار کمک می‌کند تا حکومت اصلاح گرای گواتمالا را سرنگون سازند.
توافقات ژنو، ویتنام را تقسیم وایالات متحده از خاتمه حکومت فرانسه در هند و چین حمایت می‌کند.
مجمع ملی فرانسه از تصویب معاهده تاسیس جامعه دفاعی اروپا خود داری می ورزد.
در جلسه استماع کنگره سناتور جوزف مک کارتی تلاش می‌کند تا رخنه کمونیستها در ارتش ایالات متحده را اثبات نماید. سنا، مک کارتی را مورد سرزنش قرار می دهد.
جنگ الجزایر برای استقلال از فرانسه آغاز می‌شود.
سازمان پیمان آسیای جنوبشرقی (سیتو) تاسیس می‌شود.
بحران کوموی – ماتسو فوران می‌کند. دالس اعلام می دارد که ایالات متحده آماده است که از بمب اتم علیه خاک اصلی چین استفاده کند.
جهت خاتمه اختلافات بر سر "تریست" بریتانیا، ایتالیا، یوگسلاوی و ایالات متحده یادداشت تفاهمی امضا می‌کنند.
موافقتنامه های پاریس امضاء می‌گردد، آلمان غربی دعوت شد که به ناتو بپیوندد و مجدداً مسلح شود.
ایالات متحده با چین ملی معاهده دفاع متقابل را در فرمز امضا می‌کند.

۱۹۵۵

اتحاد شوروی حالت جنگ با آلمان را خاتمه می دهد.

پیمان بغداد بین عراق و ترکیه امضا می‌شود.
آیزنهاور قول می‌دهد که قوای ایالات متحده تا هر وقت ضروری باشد در اروپا باقی بماند.
کنفرانس باندونگ مرکب از کشورهای غیر متعهد آسیا و آفریقا تشکیل می‌شود.
آلمان غربی به ناتو ملحق می‌شود.
اتحاد شوروی معاهده‌ای با رژیم پانکو در منطقه اشغالی شوروی در آلمان امضا می‌کند و به این رژیم حقوق وامتیازات یک کشور را اعطا می‌کند.
ایران، پاکستان و بریتانیا به پیمان بغداد می پیوندند.
اتحاد شوروی، آلبانی، بلغارستان، چکسلواکی، آلمان شرقی، مجارستان، لهستان و رومانی پیمان ورشورا تشکیل می دهند.
اتحاد شوروی قوای اشغالگر را از اتریش خارج ساخته و معاهده دولت اتریش را امضا می‌کند که مستلزم بیطرفی اتریش می‌باشد.
ایالات متحده و چین کمونیست گفتگوهایی را در سطح سفیر در ژنو آغاز می‌کنند.
بحران تنگه های تایوان شدت می‌یابد، آیزنهاور دفاع از فرمز و جزایر پسکادورس را تعهد می‌کند.
نخستین کنفرانس پیرامون استفاده صلح آمیز از انرژی اتمی در ژنو برگزار می‌شود.
نگودین دیم تعلیق انتخابات در ویتنام جنوبی را اعلام می‌کند.
مشاوران نظامی ایالات متحده به ویتنام جنوبی اعزام شدند.

۱۹۵۶

نخست وزیر شوروی خروشچف به منظور تحکیم قدرتش به سیاستهای استالین در کنگره بیستم حزب کمونیست حمله می‌کند.
پراودا انحلال کمینفرم را اعلام می دارد.
ایالات متحده پیشنهاد کمک به کشورهای طاغی اروپای شرقی می‌کند.
ایالات متحده وعده اعطای کمک به پروژه سد اسوان را پس می‌گیرد، ناصر را متهم به بازی کردن با کارت اتحاد شوروی علیه غرب می‌کند.
هفتاد کشور منجمله ایالات متحده و اتحاد شوروی آژانس بین المللی انرژی اتمی را تاسیس کردند.
ناصر کانال سوئز را ملی می‌کند.
ارتش اسرائیل به سربازان مصر در شبه جزیره سینا حمله برد.
قوای شوروی، انقلاب مجارستان را سرکوب کردند.
ژاپن به سازمان ملل متحد پذیرفته شد.
بریتانیا، فرانسه، و اسرائیل موافقت به آتش بس و عقب نشینی از سوئز نمودند.

۱۹۵۷

دکترین آیزنهاور کمک ایالات متحده به کشورهای خاورمیانه را متعهد می‌شود که در برابر غلبه کمونیست‌ها مقاومت می‌ورزند.
ایالات متحده موافقت می‌کند که موشکهای هدایت شونده در اختیار بریتانیا قرار دهد.
معاهدات رم که جامعه اقتصادی اروپا (EEC) و جامعه اروپائی انرژی اتمی (اوراتوم) را بوجود می‌آورد، امضاء شد.
ایالات متحده حمایت نظامی از عربستان سعودی را در ازای اجاره پایگاه هوائی ظهران از سر می‌گیرد.
کمک نظامی ایالات متحده در اختیار ملک حسین اردن قرار گرفت.
ایالات متحده به پیمان بغداد به عنوان عضو وابسته ملحق می‌گردد.
بریتانیا بمب هیدروژنی را آزمایش می‌کند.
سوریه مقامات سفارت ایالات متحده را به اتهام

طرح توطئه اخراج می‌کند، ایالات متحده به تلافی سفیر سوریه را اخراج می‌نماید.
اتحاد شوروی قابلیت موشک بالیستیک قاره پیما (ICMB) را توسعه می‌گیرد.
ایالات متحده سیستم دفاعی هشدار اولیه (خط DEW) را در کانادا می‌سازد.
مجمع عمومی ملل متحد مداخله شوروی در مجارستان را محکوم می‌کند.
اتحاد شوروی اسپوتیک I,II نخستین ماهواره های زمینی را پرتاب می‌کند.

۱۹۵۸

ایالات متحده نخستین ماهواره فضائی، اکسپولورر I را پرتاب می‌کند.
مائوتسه تونگ "جهش بزرگ بجلو" را بمنظور افزایش تولید صنعتی و کشاورزی اعلام می‌دارد.
مصر و سوریه، جمهوری متحده عرب را ایجاد می‌کنند و ناصر به عنوان رئیس جمهورش تعیین می‌شود.
ملل متحد کنفرانس حقوق دریاها را تشکیل می دهد.
آخرین سربازان نیروی زمینی ایالات متحده ژاپن را ترک می‌کنند.
اتحاد شوروی تعلیق یکجانبه تمامی آزمایشهای سلاحهای اتمی، را اعلام می‌کند.
نیکسون معاون رئیس جمهور با اعتراض کنندگان خشمگین در سفر آمریکای جنوبی مواجه می‌شود.
مجمع پارلمانی اروپا برای نخستین بار در استراسبورگ تشکیل جلسه می‌گیرد.
خروشچف از پکن دیدار می‌کند.
ارتش عراق در یک کودتای خونین قدرت را بدست می‌گیرد واتحادبا جمهوری متحده عرب راتشکیل می‌دهد.
تفنگداران دریائی ایالات متحده در لبنان پیاده می‌شوند، اتحاد شوروی علیه مداخله اعتراض می‌کند.
زیر دریائی هسته‌ای ایالات متحده نوتیلوس زیر قطب شمال دریاپیمائی می‌کند تا برای بار نخست اقیانوس اطلس را به اقیانوس آرام وصل کند.
چین، کوموی را بمباران می‌کند، ایالات متحده خود را متعهد به دفاع از جزیره می‌کند.
خروشچف از پشتیبانی چین در بحران فرمز خودداری می‌ورزد.
اتحاد شوروی به ایالات متحده برای نقض قلمرو هوائیش اعتراض می‌کند.
اتحاد شوروی به جمهوری متحده عرب پیشنهاد اعطای کمک جهت ساختن سدأسوان را می‌کند.
اتحاد شوروی ابراز امیدواری می‌کند که موافقتنامه چهار قدرت در خصوص وضع برلن را خاتمه دهد.
شارل دوگل بعنوان رئیس جمهور جمهوری فرانسه انتخاب شد.
باتیستا درکوبا سرنگون گردید، فیدل کاسترو قدرت را بدست می‌گیرد.

۱۹۵۹

موافقتنامه انگلیس – یونان – ترکیه وعده استقلال به قبرس را می‌دهد.
دالائی لاما در ایام شورش از تبت فرار می‌کند.
عراق از پیمان بغداد کناره می‌گیرد.
اعضای سازمان کشورهای آمریکائی مجدداً بر اصل عدم مداخله در کنفرانس سانتیاگو تاکید می‌ورزند.
نیکسون معاون رئیس جمهورآمریکا و خروشچف نخست وزیر شوروی "گفتگوی خودمانی" را در مسکو درباره شایستگی‌های نسبی سیستمهای کشورشان انجام می‌دهند.

ایـالات مـتحده فعالیت شوروی در توسعه جنگ داخلی لائوس را نکوهش می‌نماید.
بـه مـنظور دفـاع از خاورمـیانه سـازمان پـیمان مرکزی (سنتو) جایگزین پیمان بغداد شد.
خروشـچف جهـت گفـتگو هـای کمپ دیوید به ایالات متحده می‌رود.
خروشـچف بـه مجمـع عمومـی ملـل مـتحد پیشنهاد خلع سلاح کامل جهان را می‌نماید.
اعضـای انجمـن اروپائـی تجـارت آزاد معـاهده "گروه هفت" راتصویب می‌کنند.
بانک عمران کشورهای آمریکائی ایجاد گردید.
معـاهده قطـب جنوب هرگونه استفاده نظامی از منطقه را ممنوع می‌سازد.

۱۹۶۰

ایـالات متحده و ژاپن معاهده همکاری و امنیت متقابل را امضا می‌شود.
فرانسـه بمـب اتمـی مـنفجر می‌کند، به صورت چهارمین قدرت هسته‌ای در می‌آید.
معاون نخست وزیر شوروی آناستاس میکویان از کوبا دیدار می‌نماید.
کمیته خلع سلاح ملل متحد مرکب از ده کشور مذاکرات را در ژنو آغاز می‌کند.
هواپـیمای جاسوسـی یو-۲ به خلبانی فرانسیس گـری پـاورز در سـرزمین شوروی ساقط گردید، خروشـچف در واکـنش بـدان سـفر بـه ایـالات متحده را لغو کرد.
کودتای نظامی در ترکیه.
دولـتهای کمونیست از مذاکرات خلع سلاح ملل متحد ژنو کناره می‌گیرند.
چین گلوله باران کوموی را از سر می‌گیرد.
ایـالات مـتحده حضور شوروی در کوبا را تقبیح می‌نماید.
نـیروهای پاسدار صلح ملل متحد به منظور رفع بحران کنگو مداخله می‌نمایند.
نـیروی دریائـی ایـالات مـتحده بـه نـیکاراگوا و گواتمـالا اعزام می‌گردد جهت رویاروئی با تهدید کوبا.
اتحاد شوروی خواستار برکناری دبیرکل سازمان ملـل مـتحد و جایگزینی آن با سیستم "ترویکا" می‌گردد.
خروشچف با کوبیدن کفشش بر روی میز جلسه بیسـت و پنجمیـن سالگرد ملل متحد را مختل می‌سازد.
ایالات متحده به تولید موشک بالیستیک پرتاب شونده از زیردریائی می‌پردازد.
سـازمان کشـورهای صـادر کنـنده نفت (اوپک) تأسیس گردید.
ایـالات مـتحده و کانـادا بـه اعضـای OEEC ملحـق میشـوند تـا سـازمان همکـاری و توسعه اقتصادی (OECD) را ایجاد نمایند.

۱۹۶۱

ایالات متحده با کوبا قطع رابطه می‌کند.

دولت کندی

کـندی پیشـنهاد اتحـاد بـرای ترقـی را مطـرح می‌کند.
پاتـریس لومومـبا کشته می‌شود، شوروی تهدید به اقدام یکجانبه در کنگو می‌کند.
اتحادیـه آفـریقای جنوبـی از جامعـه کشورهای مشترک المنافع بریتانیا خارج می‌شود.
ایـالات متحده خواستار اقدام "سیتو" در لائوس می‌شود.
اتحـاد شـوروی با آتش بس و مذاکرات صلح در لائوس موافقت می‌نماید.
اتحـاد شـوروی سروان یوری گاگارین، نخستین انسان را به فضا می‌فرستد.
مجمـع عمومـی ملل متحد آپارتاید در آفریقای جنوبی را محکوم می‌سازد.

تهاجم تبعیدیان آموزش دیده توسط سیا به کوبا در خلیج خوکها شکست خورد.

نخستین فضا نورد آمریکائی، الن شپرد به فضا فرستاده شد.

دیکتاتور جمهوری دومینیکن، را فائل تروخیلو، به قتل رسید، سیا متهم به دخالت در آن شد.

کندی و خروشچف در کنفرانس سران ژنو با هم رایزنی کردند.

سوریه از جمهوری متحده عربی جدا می‌شود.

آلمان شرقی دیوار برلن را با کمک شوروی می‌سازد تا دو قسمت شرق و غرب برلن را از هم جدا سازد.

کنگره قانون کمک خارجی را تصویب می‌نماید.

سپاه صلح بصورت یک آژانس دائمی ایالات متحده درمی‌آید.

ایالات متحده و اتحاد شوروی آزمایش سلاحهای هسته‌ای را از سر می‌گیرند.

ایالات متحده مشاوران نظامی بیشتری به ویتنام اعزام می‌دارد.

کوبا خود را جمهوری سوسیالیستی بر پایه اصول مارکسیسم –لنینیسم اعلام می‌دارد.

آلبانی و اتحاد شوروی روابط دیپلماتیک را قطع می‌کنند.

هند، گوای پرتقال را تصرف می‌کند.

۱۹۶۲

کندی قانون توسعه تجارت را امضا می‌نماید.

حضور نظامی ایالات متحده در ویتنام افزایش می‌یابد.

سازمان کشورهای آمریکائی رای به اخراج کوبا می‌دهد.

شورش مردم اندونزی علیه حکومت هلند آغاز می‌گردد.

اتحاد شوروی خلبان هواپیمای یو –۲ فرانسیس گری پاورز را رها می‌سازد.

ایالات متحده طی بحران لائوس ۵۰۰۰ سرباز به تایلند اعزام می‌دارد.

موافقتنامه لائوس در ژنو امضا می‌شود.

جان گلن نخستین آمریکائی است که کره زمین را دور می‌زند.

کنفرانس خلع سلاح توسط هفده کشور در ژنو برگزار می‌شود.

ایالات متحده به دنبال کودتا در پرو روابط دیپلماتیک و ادامه کمک به آن کشور را قطع می‌کند.

فرانسه استقلال الجزایر را برسمیت می شناسد.

عکسبرداریهای هواپیمای یو-۲ وجود سکوهای پرتاب موشک در کوبا را آشکار می‌سازد.

انقلابیون طرفدار ناصر، رژیم سلطنتی در یمن را سرنگون می‌کنند.

درگیری در مرز چین و هند ناگهان آغاز می‌شود.

نیروی دریائی ایالات متحده بمنظور جلوگیری از استقرار موشک‌های شوروی، کوبا را محاصره می‌کند.

کندی و خروشچف تهدید به جنگ را با موافقتنامه موشکی کوبا پایان می‌دهند.

۱۹۶۳

نخست وزیر فرانسه دوگل، ورود بریتانیا به بازار مشترک را وتو می‌کند.

ایالات متحده مانع می‌شود که پکن جایگزین هیأت نمایندگی چین ملی در ملل متحد گردد

ده هزار نفر دیگر از افراد نظامی ایالات متحده به ویتنام اعزام می‌شوند.

مصر، سوریه و عراق تشکیل اتحاد را مورد بحث قرار می‌دهند و درحصول به توافق ناکام می‌مانند.

منشور سازمان وحدت افریقا (OAU) در

آدیس آبابا اتخاذ می‌گردد.
موافقتنامه "خط سرخ"،خط ارتباطی مستقیم بین کاخ سفید و کرملین را برقرار می‌کند.
سخنرانی کندی در دانشگاه آمریکائی بر پایان جنگ سرد تاکید می‌ورزد.
نخستین کنفرانسیون یائونده (بین جامعه اقتصادی اروپا و هفده کشور آفریقایی) امضا گردید.
معاهده منع محدودیت آزمایشات هسته‌ای امضا شد که آزمایشهای هسته‌ای در اتمسفر، فضای ماورا جو، وزیر دریا را ممنوع می‌سازد.
چین نسبت به سرزمین تحت اشغال شوروی ادعای ارضی می‌نماید.
دوگل اعلام می‌دارد که فرانسه معاهده منع محدود آزمایش هسته‌ای را امضا نخواهد کرد.
سیا از قتل رئیس جمهور ویتنام جنوبی نگو دین دیم حمایت می‌نماید.
عملیات حمل بزرگ، ۱۴۵۰۰ سرباز آمریکائی را به آلمان انتقال می‌دهد تا قابلیت ایالات متحده را برای تقویت سریع قوای ناتو نشان دهد.
کندی به قتل رسید، جانسون معاون رئیس جمهور به ریاست جمهوری می‌رسد.

دولت جانسون

رهبران نظامی، رئیس جمهور دومینیکن، خوان بوش را برکنار ساختند، شورش آغاز می‌شود.
نبرد مسلحانه یونان و ترکیه بر سر قبرس مشتعل می‌گردد.
دور کندی مذاکرات چند جانبه تجاری آغاز می‌شود.

۱۹۶۴

فرانسه جمهوری خلق چین را برسمیت می شناسد.
پاناماتیها بر سر اشغال منطقه کانال توسط ایالات متحده شورش می‌کنند، ایالات متحده و پاناما مبادرت به قطع روابط دیپلماتیک می‌نمایند.
اختلاف شوروی – رومانی افزایش می‌یابد.
قوای پاسداری صلح ملل متحد (UNFICYP) وارد قبرس می‌شود.
گروه ۷۷ به منظور تعقیب اهداف کشورهای جهان سوم تشکیل می‌شود.
سازمان کشورهای آمریکائی تحریمات تجاری را علیه کوبا تحمیل می‌کند.
قطعنامه خلیج تونکن حمایت کنگره را به جانسون جهت توسعه جنگ در ویتنام اعطا می‌کند.
کنفرانس ملل متحد در خصوص تجارت و توسعه (انکتاد) در ژنو برگزار می‌گردد.
برژنف جایگزین خروشچف بعنوان رهبر شوروی می‌شود.
هواپیماهای جنگی ایالات متحده امتداد جاده هوشی مین در لائوس را بمباران می‌کنند.
چین نخستین بمب هسته‌ای را منفجر می‌کند.
شورش علیه حکومت پرتقال در آنگولاو موزامبیک فوران می‌کند.

۱۹۶۵

ایالات متحده با بمباران ویتنام شمالی و اعزام ۱۲۵۰۰۰ سرباز اضافی به ویتنام جنوبی جنگ را توسعه می‌بخشد.
ایالات متحده نخستین ماهواره ارتباطی تجاری جهان "پرنده" سحری را پرتاب می‌کند.
بحران کشمیر منجر به جنگ بین هند و پاکستان می‌شود.
همزمان با برگزاری جلسات پارلمان آلمان غربی در برلن غربی، مقامات شوروی و آلمان شرقی ورود به برلن از طریق زمینی را مانع می‌شوند.
ایالات متحده در جمهوری دومینیکن مداخله می‌کند.

ارتش اندونزی کوشش برای کودتا را سرکوب و ۵۰۰۰۰۰ نفر را کشتار می‌نماید.
رودزیا طی اعلامیه یکجانبه‌ای اعلام استقلال می‌کند، بریتانیا تحریم نفتی را بر رودزیا تحمیل می‌نماید.

۱۹۶۶

ایندیرا گاندی، دختر جواهر لعل نهرو، نخست وزیر هند می‌شود.
در غنا، نیجریه و سوریه کودتا می‌شود.
فرانسه قوای مسلحش را از فرماندهی نظامی ناتو بیرون می‌آورد.
جنگ داخلی در اوگاندا آغاز می‌گردد.
روزهای بین المللی اعتراض علیه سیاست ایالات متحده در ویتنام برگزار می‌شود.
ایالات متحده آغاز به بمباران منطقه هانوی – هایفونگ در ویتنام شمالی می‌کند.
جانسون اقدام ایالات متحده در ویتنام را با دکترین ترومن ارتباط می‌دهد.
چوئن لای از رومانی دیدار می‌کند.
جامعه اقتصادی اروپا سیاست مشترک کشاورزی (CAP) اتخاذ می‌کند.
چین نخستین موشک هدایت شونده اش را آزمایش می‌کند.
ایالات متحده در کنفرانس مانیل متعهد می‌شود که به جنگ در ویتنام تا نیل به "صلح عادلانه" ادامه دهد.
سفینه فضائی بدون خلبان سورویور I فرود موفقیت‌آمیزی را در ماه انجام می‌دهد.
انقلاب فرهنگی چین می‌کوشد تا جامعه را از وجود عناصر بورژوازی تصفیه کند.

۱۹۶۷

ایالات متحده و اتحاد شوروی از جمله بیش از شصت کشوری هستند که معاهده ملل متحد در خصوص اکتشاف و استفاده از فضای ماورا جو را امضا می‌کنند.
ایالات متحده به استقرار موشکهایی می پردازد که دارای چندین کلاهک جنگی است (اتحاد شوروی در ۱۹۶۸ به اقدام مشابهی دست می‌زند.)
ایالات متحده و اتحاد شوروی مبادلات بازرگانی و فرهنگی را افزایش می‌دهند.
جانسون و معاون رئیس جمهور ویتنام نگوین کائوکی در گوام به رایزنی می‌پردازند.
ایالات متحده در مبارزه علیه خرابکاری کوبا به رهبری چه گوارا در بولیوی از آن کشور حمایت نظامی می‌کند.
جنگ شش روزه اعراب – اسرائیل مشتعل وکانال سوئز بسته می‌شود (تا ژوئن ۱۹۷۵).
قوه مجریه واحد برای جامعه اروپا (EC) جایگزین کمیسیون و شورای عالی اروپائی فولاد و ذغال و EEC و کمیسیون اوراتوم می‌شود.
اتحادیه کشورهای آسیای جنوبشرقی (آسه ان) ایجاد گردید.
جانسون و نخست‌وزیر شوروی الکسی کاسیگین در کنفرانس سران گلاس بورو دیدار می‌کنند.
شورش بیافرا علیه حکومت نیجریه منجر به جنگ تلخ داخلی می‌گردد.
دوگل سخنرانی "کبک آزاد" را در حمایت از جنبش جدائی‌خواهانه کانادائی‌های فرانسه زبان طی سفر رسمی‌اش به کانادا ایراد می‌کند.
جمهوری خلق یمن جنوبی اعلام وجود می‌کند.
ملک حسینِ اردن از اتحاد شوروی دیدار می‌کند.
چه گوارا در شبیخون بولیوی کشته می‌شود.

۱۹۶۸

کره شمالی کشتی جاسوسی آمریکائی پوئبلو را

در داخل یا نزدیک آبهای سرزمینی‌اش دستگیر می‌کند.
قوای ویتنام شمالی و ویت کنگ مبادرت به تهاجم تت علیه سربازان ایالات متحده و ویتنام جنوبی می‌کنند، که بصورت شکستی عمده برای ایالات متحده محسوب گردید.
سربازان ایالات متحده دست به کشتار جمعی غیر نظامیان ویتنامی درمی لای می‌زنند.

جانسون خواستار فیصله مسالمت‌آمیز مساله ویتنام شده اعلام می‌دارد که بزودی درصدد انتخاب مجدد بر می‌آید.
مارتین لوترکینگ، جونیور، رهبر حقوق مدنی و برنده جایزه صلح نوبل ۱۹۶۴، کشته می‌شود.
مذاکرات صلح ویتنام در پاریس آغاز می‌گردد.
رهبران حزب کمونیست در چکسلواکی سیاست مقاومت در برابر فشار شوروی را تصویب می‌کنند.
هائیتی ایالات متحده را متهم به بمباران پایتختش می‌کند.
معاهده عدم گسترش سلاحهای هسته‌ای در ملل متحد امضا گردید.
سربازان پیمان ورشو به منظور سرکوبی "بهاربراگ" به چکسلواکی هجوم می‌برند.
سفیر ایالات متحده در گواتمالا توسط تروریستها بقتل رسید.
معاهده ممنوعیت سلاحهای هسته‌ای درآمریکای لاتین لازم الاجرا می‌شود.
تظاهرات خشونت آمیز ضد جنگ طی مدت کنواسیون ملی دمکراتها در شیکاگو روی می‌دهد.
آلبانی از پیمان ورشو خارج می‌شود.
پرو منافع نفتی ایالات متحده را ملی می‌کند.
نیکسون بعنوان رئیس جمهور انتخاب می‌شود، وعده طرحی "سری" را برای خاتمه بخشیدن به جنگ ویتنام می‌دهد.
ناتو مداخله شوروی در چکسلواکی را تقبیح می‌کند.
کره شمالی کارکنان پوئبلو را رها می‌سازد.

دولت نیکسون

۱۹۶۹

نیکسون از گفتگوهای سلاحهای استراتژیک حمایت می‌کند، استقرار موشکهای ضد بالیستیک را بمنظور تقویت موضع چانه زنی ایالات متحده توصیه می‌نماید.
بمباران پنهانی کامبوج توسط ایالات متحده آغاز می‌گردد.
گزارش شورای امنیت ملی حمایت ایالات متحده از رژیمهای سفید افریقایی را توصیه می‌کند.
زد و خوردهای مرزی چین و شوروی در طول رودخانه اوسوری و در جزیره دامانسلی ناگهان آغاز می‌گردد
نیکسون خواستار "ویتنامی‌کردن"، جنگ آسیای جنوبشرقی می‌شود، کاهش نیروها را اعلام می‌دارد.
رئیس‌جمهور فرانسه استعفا می‌دهد و ژرژپمپدو جانشین وی می‌گردد.
السالوادور و هندوراس مبادرت به زد و خورد نظامی می‌کنند.
نخستین مرحله عقب نشینی سربازان ایالات متحده (۷۵۰۰۰ سرباز) از ویتنام شروع می‌شود.
نیکسون خط‌مشی جدیدی را در قبال چین اتخاذ و به توریستهای آمریکائی اجازه می‌دهد تا میزان صد دلار کالای ساخت چین را با خود بیاورند.
نیل آرمسترانگ نخستین انسانی است که قدم بر ماه می‌گذارد.
دومین کنواسیون یائونده امضا شد.

کره شمالی هواپیمای شناسائی ایالات متحده را بر فراز دریای ژاپن ساقط می‌کند.
دکترین نیکسون تعهدات خارجی ایالات متحده را تقلیل می‌دهد و از متحدان می‌خواهد که در سنگینی بار دفاعی سهیم شوند.
رئیس جمهور ویتنام شمالی هوشی مین درگذشت.
خشونت میان پروتستانها و کاتولیک ها در ایرلند شمالی بالا می‌گیرد.
نیکسون گشت دریائی ناوگان هفتم در تنگه‌های تایوان را بعد از نوزده سال بحال تعلیق در می‌آورد.
نخستین دور مذاکرات محدودیت سلاحهای استراتژیک (سالت) در هلسینکی، فنلاند آغاز شد.
کنگره دخالت نیروهای زمینی ایالات متحده در لائوس و تایلند را ممنوع می‌سازد.

۱۹۷۰

آلبانی و جمهوری خلق چین موافقتنامه تجاری منعقد می‌سازند.
نخستین ماهواره مخابراتی ناتو از کیپ کندی پرتاب شد.
ایالات متحده به کامبوج حمله می‌کند.
اعتراضات دانشجوئی علیه جنگ ویتنام منجر به مرگ چهار نفر توسط گارد ملی در دانشگاه کنت استیت گردید و در نتیجه ۴۴۸ دانشگاه آمریکا تعطیل یا به اعتصاب کشیده شد.
سنا قطعنامه خلیج تونکن را لغو می‌کند.
ایالات متحده برای خاتمه دادن به جنگ اعراب و اسرائیل پیشنهاد آتش بس می‌کند.
اتحاد شوروی و آلمان غربی عهدنامه مودت مبنی بر تایید دائمی بودن مرزهای اروپا را امضا می‌کنند.
ناصر درگذشت، انورالسادات رئیس جمهور مصر شد.
سالوادور آلنده سوسیالیست، به عنوان رئیس جمهور شیلی انتخاب شد.
قوای ایالات متحده در ویتنام به کمتر از ۴۰۰۰۰۰ نفر کاهش یافت.
معاهده عادی سازی روابط بین لهستان و آلمان غربی در ورشو امضا گردید.

۱۹۷۱

معاهده کنترل تسلیحات درکف دریاها امضا شد.
کانادا و جمهوری خلق چین به تبادل فرستادگان دیپلماتیک پرداختند.
روابط ایالات متحده و چین گرمتر می‌شود و چین از تیم پینگ پونگ ایالات متحده دعوت می‌کند.
با بروز بحران در بنگال جنگ هند – پاکستان شعله ور می‌شود.
بنگال به نام بنگلادش اعلام استقلال می‌کند.
نیویورک تایمز آغاز به انتشار اسناد پنتاگون می‌کند.
مشاور امنیت ملی هنری کیسینجر بطور مخفیانه از چین دیدار می‌کند تا ترتیب سفر نیکسون را بدهد.
نیکسون سیاست اقتصادی جدید (NED) را اعلام و بطور مؤثری موافقتنامه برتون وودز و قابلیت تسعیر دلار آمریکا را بحال تعلیق در می‌آورد.
ایالات متحده و اتحاد شوروی به موافقتنامه "جلوگیری از تصادفات" بمنظور تقلیل خطر جنگ هسته‌ای دست یافتند.
جمهوری خلق چین کرسی چین را در ملل متحد تصاحب می‌کند.
جنگ در هند و چین به لائوس و کامبوج گسترش می‌یابد.

موافقتنامه چهار قدرت در خصوص برلن توسط متفقین جنگ جهانی دوم امضا شد.
ایالات متحده مبادرت به بمباران گسترده ویتنام شمالی و خطوط تدارکاتی ویت کنگ در کامبوج می‌کند.

۱۹۷۲

بریتانیا، دانمارک و ایرلند جهت الحاق به جامعه اروپا در سال ۱۹۷۳ موافقت می‌کنند.
نیکسون به چین می‌رود، عادی سازی روابط را در اعلامیه شانگهای وعده می‌گیرد.
لون نول کنترل حکومت کامبوج را بدست می‌گیرد.
بریتانیا کنترل مستقیم ایرلند شمالی را بعهده می‌گیرد.
ایالات متحده و اتحاد شوروی کنوانسیون سلاحهای بیولوژیک را امضاء می‌کنند.
نیکسون دستور مین‌گذاری بندر هایفونگ و گسترش جنگ هوائی علیه ویتنام را صادر می‌کند.
ایالات متحده اوکیناوا را به ژاپن بازمی گرداند.
نیکسون نخستین رئیس جمهور بعد از جنگ آمریکاست که از اتحاد شوروی دیدار می‌کند.
ایالات متحده و شوروی موافقتنامه موقتی سالت و معاهده موشکهای ضد بالیستیک را امضا می‌کنند.
با دستگیری دزدان در مقر ملی دمکراتها در مجموعه واتر گیت ماجرای واترگیت آغاز می‌شود.
ایالات متحده و ویتنام شمالی گفتگوهای صلح پاریس را از سر می‌گیرند.
اتحاد شوروی مقادیر عظیمی غلات از ایالات متحده خریداری می‌کند.
سادات تمامی مشاوران و تکنسین‌های شوروی را از مصر اخراج می‌کند.
ژاپن جمهوری خلق‌چین را برسمیت می‌شناسد و روابط تجاری آغاز می‌گردد.
فلسطینی‌ها ورزشکاران اسرائیلی و دیگران را در دهکده المپیک مونیخ ترور می‌کنند.
رئیس جمهور فیلیپین فردیناند مارکوس ظاهرا در پاسخ به "طغیان کمونیستی" اعلام حکومت نظامی می‌کند.
مذاکرات سالت ۲ در ژنو آغاز می‌شود.
آلمان شرقی و غربی "معاهده بنیادی" امضا می‌کنند.
مذاکرات صلح پاریس به شکست می‌انجامد، ایالات متحده بمباران سنگین ویتنام شمالی را در روز کریسمس از سر می‌گیرد.

۱۹۷۳

آتش بس ویتنام در پاریس امضا می‌شود که عقب‌نشینی سربازان ایالات متحده را از ویتنام ظرف شصت روز مقرر می‌دارد.
ایالات‌متحده و چین دفاتر رابط در پایتخت‌های یکدیگر باز می‌کنند.
ایالات متحده و اتحادشوروی موافقتنامه جلوگیری از جنگ هسته‌ای را امضا می‌کنند.
کنفرانس امنیت و همکاری در اروپا (CSCE) آغاز بکار می‌کند.
رئیس جمهور سوسیالیست شیلی در کودتای نظامی کشته می‌شود که مشارکت سیا در آن عنوان گردید.
کنفرانس سران کشور های غیر متعهد در الجزیره گشایش یافت.
خوان پرون از تبعید باز می‌گردد وبه عنوان رئیس جمهور آرژانتین انتخاب می‌شود.
آلمان شرقی و غربی روابط دیپلماتیک برقرار می‌کنند.
جنگ یوم کیپور بین اسرائیل و دشمنان عربش آغاز گردید.

اعضای عرب اوپک تحریم نفتی را علیه حامیان غربی اسرائیل اعمال می‌کنند.
جلسه تاسیسی کمیسیون سه جانبه در توکیو برگزار می‌شود.
مذاکرات پیرامون تقلیل متقابل و متعادل قوا، (MBFR) در اروپا آغاز می‌شود.
کنگره قطعنامه اختیارات جنگ را علیرغم وتوی نیکسون تصویب می‌کند.
کنفرانس ملل متحد درباره حقوق دریاها با شرکت ۱۵۷ کشور برگزار می‌شود.
دور توکیوی مذاکرات تجاری گات آغاز می‌شود.
شش عضو اوپک از خلیج فارس بهای نفت خام را بدو برابر افزایش دادند.

۱۹۷۴

کودتای نظامی در اتیوپی، رژیم مارکسیست را به قدرت می‌رساند.
کوبا به یمن سرباز اعزام می‌کند.
سازمان کشورهای عرب صادرکننده نفت (OAPEC) تحریم نفتی را برمی‌دارد.
کودتای نظامی در لیسبون به حکومت پرتقال در گینه بیسائو و موزامبیک پایان می‌بخشد.
هند نخستین بمب اتمی اش را منفجر می‌کند.
گروه ۷۷ بیانیه ایجاد نظم نوین اقتصادی (NIEO) را تصویب می‌کند.
وزیر امور خارجه هنری کیسینجر در خصوص آتش بس در ارتفاعات گولان بین سوریه و اسرائیل میانجیگری می‌کند.
ایالات متحده و اتحاد شوروی پروتکل ABM، معاهده درخصوص سیستمهای ضد بالیستیک و معاهده منع آزمایشات هسته‌ای زیر زمینی را امضا می‌کنند.
مخاصمه ترکیه – یونان شعله ور می‌گردد، ترکیه بدنبال کودتا در قبرس به آنجاحمله می‌برد.
رژیم نظامی در یونان استعفا می‌کند.
نیکسون در حالیکه کنگره اعلام جرم را آماده می‌کرد استعفا می دهد، فورد معاون رئیس جمهور، به ریا ست جمهوری می‌رسد.

دولت فورد

یونان از فرماندهی واحد ناتو در اعتراض نسبت به دخالت ترکیه در قبرس خارج می‌شود.
فورد، نیکسون را بخاطر بزه‌های جزائی مرتکبه در زمان ریاست جمهوری، عفو می‌کند و اعتراض گسترده داخلی را سبب می‌شود.
اصلاحیه هافس – رایان از سیا می‌خواهد که عملیات پنهانی‌اش را به کنگره گزارش کند.
اصلاحیه جاکسون – وانیک نسبت به قانون تجارت ایالات متحده محدودیتهائی بر مقررات دولت کاملـه الوداد در خصوص اتحاد شوروی و سایر کشورهای کمونیست برقرار می‌سازد.
ملاقات فورد – بر ژنف در ولادیوستوک منجر به موافقتنامه در اصول حاکم بر کنترل تسلیحات می‌گردد.
جامعه عرب سازمان آزادیبخش فلسطین را بعنوان تنها نماینده قانونی مردم فلسطین می‌شناسد.
ایالات متحده تمامی کمک نظامی به ترکیه را در پی تهاجم ترکیه به قبرس بحال تعلیق درمی‌آورد.

۱۹۷۵

موافقتنامه تجاری ایالات متحده – شوروی لغو شد.
ویتنام تهاجم تمام عیاری را علیه کامبوج، متحد سابقش آغاز می‌کند.
جامعه اروپا و چهل و شش کشور افریقایی، کشورهای کارائیب و اقیانوس آرام (ACP) نخستین کنوانسیون لومه را امضا می‌کنند.

ایالات متحده تحریم فروش اسلحه به هند و پاکستان را برمی‌دارد.
سنا گزارش توطئه سیا جهت کشتن رهبران خارجی را منتشر می‌کند.
جنگ داخلی در لبنان گسترش می‌یابد.
رژیم لون نول در کامبوج بدست شورشیان به رهبری پول پوت می‌افتد.
آخرین سربازان ایالات متحده ویتنام را ترک می گویند زمانیکه سایگون بدست قوای کمونیست سقوط می‌کند.
کشتی مایا گوئز توسط کامبوج توقیف می‌شود: تفنگدان دریائی آمریکا در عملیات نجات کشته می‌شوند.
جنگ داخلی در آنگولا شدت می‌یابد.
سفینه‌های فضائی ایالات متحده و شوروی موفق به برقراری اتصال می‌شوند.
اعلامیه نهائی کنفرانس امنیت و همکاری اروپا در هلسینکی امضا شد.
مجمع عمومی ملل متحد صهیونیسم را بعنوان "تبعیض نژادی" علیرغم اعتراض شدید آمریکا و اسرائیل شناسائی می‌کند.
کنوانسیون سلاحهای بیولوژیک لازم الاجرا می‌شود.
ایالات متحده مداخله کوبا در آنگولا و سایر مناطق در افریقا را محکوم می‌نماید.
فورد از چین بازدید می‌کند، ولی تایوان هنوز مانعی برسر بهبود روابط است.
مصر واسرائیل به توافق برای عقب نشینی اسرائیل از صحرای سینا و ایجاد منطقه حائل تحت نظارت ملل متحد دست می‌یابند.

۱۹۷۶

شورشیان با بهره مندی از حمایت کوبا کنترل در آنگولا را بدست می‌آورند.
گروه ۷۷ برنامه جامعی برای اقلام اولیه و "صندوق مشترک" در اجلاس انکتاد چهار در نایروبی پیشنهاد می‌کند.
ایزابل پرون از قدرت در آرژانتین بر کنار و تحت بازداشت قرار می‌گیرد.
کیسینجر به آفریقا مسافرت می‌کند، مصالحه رودزیا پیشنهاد می‌گردد.
ایالات متحده - شوروی موافقتنامه آزمایش هسته ای زیر زمینی را امضا می‌کنند.
سوریه ۳۰۰۰۰ سرباز پاسدار صلح تحت هدایت جامعه عرب به لبنان اعزام می‌دارد.
سفیر ایالات متحده در لبنان کشته می‌شود.
کماندوهای اسرائیلی به فرودگاه انتبه در اوگاندا یورش می برند ۱۰۳ مسافر ربوده شده را نجات می‌دهند.
مائوتسه تونگ درگذشت.

دولت کارتر

۱۹۷۷

کارتر، فراریان از خدمت در ویتنام و نظامیانی که ترک خدمت کرده اند را مورد عفو قرار می‌دهد.
کارتر تعهد به عقب نشینی مرحله‌ای سربازان آمریکائی از کره جنوبی می‌نماید.
آرژانتین، برزیل، السالوادور و گواتمالا در واکنش به انتقادات نسبت به عملکردشان در رعایت حقوق بشر، کمک آمریکا را رد می‌کنند.
آنگولا به زئیر حمله می‌کند.
اتحاد شوروی، موضعِ حقوق بشر ایالات متحده را به منزله دخالت در امور داخلی‌اش تلقی می‌کند.
نخست وزیر اسرائیل مناخیم بگین متعهد می‌شود که هرگز بر سر اراضی "آزاد شده" مذاکره نکند.
اسپانیا نخستین انتخابات را ظرف سی و هشت سال برگزار و حزب کمونیست را قانونی

می‌شناسد.
کارتر برنامهٔ بمب افکنهای بی – ۱ را لغو و توسعه موشک کروز را پیشنهاد می‌کند.
ایالات متحده نمایندگی دیپلماتیک در کوبا را بازگشایی می‌کند.
کارتر و رئیس جمهور پاناما معاهدات کانال پاناما را امضا می‌کنند.
ویتنام به ملل متحد پذیرفته می‌شود.
ایالات متحده و اتحاد شوروی، در حالی که مذاکرات سالت ۲ ادامه دارد، موافقت می‌کنند که نسبت به پیمان سالت موجود متعهد باشند.
ایالات‌متحده از سازمان بین المللی کار (ILO) خارج می‌شود.
شورای امنیت ملل متحد باتفاق آراء رای به تحریم تسلیحاتی علیه افریقای جنوبی می‌گیرد.
سومالی روابط با کوبا را قطع، همه مشاوران شوروی را اخراج و معاهده مودت ۱۹۷۴ با مسکو را لغو می‌کند.
رئیس جمهور مصر به اسرائیل مسافرت می‌کند، سایر دولتهای عرب در اعتراض، رابطه با مصر را قطع می‌کنند.

۱۹۷۸

کامبوج بعد از زد و خورد مرزی روابط با ویتنام را قطع می‌نماید.
ارتش اتیوپی، با کمک کوبائیها و شورویها، جایگاه مستحکم سومالی در جیجی گارا تصرف می‌کند.
قوای مسلح اسرائیل به جنوب لبنان حمله می‌کنند.
کارتر تولید بمب نوترونی را بتعویق می‌افکند.
محمد داود رئیس جمهور افغانستان توسط قوای طرفدار کمونیستها سرنگون می‌شود.
معاهده صلح چین - ژاپن امضا گردید.
کنفرانس سران کمپ دیوید به چهارچوبی برای صلح بین مصر و اسرائیل نائل می‌گردد.
ویتنام درخواست غرامات جنگی از ایالات متحده را پس می‌گیرد، ایالات متحده قصد برقراری روابط دیپلماتیک با ویتنام را اعلام می‌دارد.
ایالات متحده و اتحاد شوروی کنوانسیون منع استفاده‌های خصمانه از تکنیکهای تغییر محیط زیست را امضا می‌کنند.
کارول کاردینال وتیلا از لهستان بعنوان پاپ جان پل دوم تعیین می‌شود، بر اتباطات بیشتر بین کلیسای کاتولیک و رهبران اروپای شرقی تاکید می‌نماید.
چین مذاکرات با ویتنام را قطع می‌کند.
شاه ایران برای کنترل اعتراضات علیه رژیمش حکومت نظامی بر قرارمی‌کند.
ایالات متحده تحریم تسلیحاتی سه ساله ترکیه را پایان می‌گیرد.
اتحاد شوروی آزمایش بمب نوترونی را اعلام داشت و همچنین این تصمیم که آن را وارد مرحله تولید نخواهد کرد.
دولت کارتر روابط دیپلماتیک را با پکن برقرار و معاهده دفاع متقابل با تایوان را لغو می‌کند.

۱۹۷۹

دنگ شیائو پینگ نخستین رهبر عالیرتبه کمونیست چینی است که از ایالات متحده دیدار می‌نماید.
جبهه متحد ملی کامبوج، پنوم پن و شش استان دیگر را با کمک ۱۰۰۰۰۰سرباز ویتنامی تصرف می‌کند.
شاه ایران را ترک می‌کند، آیت اله خمینی پیروزمندانه از تبعید باز می‌گردد.
شوروی ۱۰۰۰۰ سرباز در جزایر مورد اختلاف شمال ژاپن مستقر می‌نماید.
چین در تلافی نسبت به مداخله ویتنام در

کامبوج، به آن کشور حمله می‌کند.
نخست وزیر اسرائیل، بگین و رئیس جمهور مصر، سادات معاهده رسمی صلح را در واشنگتن امضا می‌کنند.
چین انقضای معاهده دوستی با شوروی را اعلام می دارد.
ایالات متحده جهت بازداشتن پاکستان از تحصیل سلاحهای هسته‌ای کمک به آن کشور را قطع می‌کند.
نیروهای تانزانیا به حکومت هشت ساله عیدی امین دراوگاندا خاتمه می‌دهند.
جامعه اروپا سیستم پولی اروپائی را تدارک می بیند.
اروپائیان در نخستین انتخابات مستقیم به ۴۱۰ عضو پارلمان اروپا رأی می‌دهند.
کارتر و رئیس جمهور شوروی بر ژنف موافقتنامه سالت ۲ را در وین امضا می‌نمایند.
ویتنام به کومکون ملحق می‌گردد.
دیکتاتور نیکاراگوا، آنتونیو سوموزا استعفا می‌کند و شورشیان ساندینستا به قدرت می‌رسند.
سازمان پیمان مرکزی منحل می‌گردد.
معاهده در خصوص بهره‌برداری از منابع کره ماه مورد موافقت کمیته ملل متحد در خصوص استفاده‌های صلح‌آمیز از فضای ماوراء جو قرار گرفت.
برژنف پیشنهاد عقب نشینی ۲۰۰۰۰ سرباز و ۱۰۰۰ تانک را از آلمان شرقی نمود.
کارتر تصمیم به استقرار سیستم موشک ام ایکس را اعلام می‌دارد.
دانشجویان ایرانی سفارت ایالات متحده در تهران را تصرف و کارکنان سفارت را گروگان می‌گیرند.
ایالات متحده دارائیهای ایران را مسدود می‌سازد.
ناتو نسبت به استقرار ۵۷۲ موشک آمریکائی کروز و موشکهای میان برد در اروپای غربی موافقت می‌نماید.
دومین کنفرانس لومه بین جامعه اروپا و کشورهای عضو ACP امضا گردید.
سربازان شوروی وارد افغانستان شدند و ببرک کارمل را بعنوان نخست وزیر تعیین کردند.
بنیادگران اسلامی مسجد اعظم در مکه را تصرف کردند.
قانون کانال پاناما، منطقه کانال را به حاکمیت پاناما برمی گرداند، و تا سال ۱۹۹۹ کانال را تحت اداره ایالات متحده می‌گذارد.

۱۹۸۰

کارتر مبادرت به اعمال تحریم اقتصادی علیه اتحاد شوروی بخاطر تهاجمش به افغانستان می‌نماید.
ایالات متحده فروش ۲۸۰ میلیون دلار سلاحهای دفاعی به تایوان را اعلام می‌دارد.
ایالات متحده و چین روند عادی‌سازی روابط را تکمیل می‌کنند.
سنا معاهده سالت ۲ را در پرتو تهاجم شوروی به افغانستان مورد بحث قرار می‌دهد.
دکترین کارتر متعهد دفاع ایالات متحده از حوزه‌های نفتی خلیج فارس می‌شود.
ایالات متحده استفاده از تسهیلات نظامی در عمان، کنیا و سومالی را کسب می‌کند.
قطعنامه ۴۶۵ شورای امنیت ملل متحد اسرائیل را نکوهش می‌کند.
رودزیا مستقل و بنام زیمبابوه خوانده می‌شود.
کارتر روابط دیپلماتیک با ایران را قطع می‌کند.
عملیات نظامی ایالات متحده برای نجات گروگانها در ایران ناکام می ماند، وزیر امور خارجه سایروس ونس در اعتراض نسبت به آن استعفا می‌گیرد.

مارشال تیتوی یوگسلاوی درگذشت.
وزیران امور خارجه جامعه اروپا به اعمال تحریمات علیه ایران موافقت می‌نمایند.
ایالات متحده رهبری تحریم المپیک مسکو را بخاطر حضور شوروی در افغانستان بعهده می‌گیرد.
اسرائیل اورشلیم شرقی را ضمیمه خاکش می‌کند.
دستورالعمل شماره ۵۹ ریاست جمهوری در مورد طرحهای جنگی استراتژیک علیه هدفهای نظامی شوروی نسبت به شهرها اولویت می‌دهد.
اعتصاب کارگران همبستگی لهستان موفق به اخذ حق تشکیل اتحادیه های مستقل می‌شود.
اتحاد شوروی تهدید به مداخله نظامی جهت خاتمه بخشیدن به روند آزادسازی لهستان می‌کند.
عراق بر سر اختلاف در مورد آبراه شط العرب به ایران حمله می‌کند.
۱۲۵۰۰۰ پناهنده کوبائی با قایق به ایالات متحده می‌آیند.
"محاکمه گروه چهار نفره" در چین آغاز می‌گردد. در همان حال انتقاد از مائوتسه تونگ بالا می‌گیرد.
ایالات متحده پیشنهاد برژنف را برای عدم مداخله در خلیج فارس رد می‌کند.

۱۹۸۱

یونان دهمین عضو جامعه اروپا می‌شود.
واحد اروپائی ارز (ECU) جایگزین واحد اروپائی حساب (EUA) می‌شود.

دولت ریگان

پنجاه و دو گروگان آمریکائی بعد از ۴۴۴ روز بازداشت توسط ایران رها می‌شوند.
ایالات متحده اعلام می دارد که در سیاست خارجی‌اش تروریسم بین المللی بجای حقوق بشر اولویت خواهدداشت.
ایالات متحده کمک به نیکاراگوا را متوقف می‌سازد.
ریگان در پی سوء قصدی بجانش مجروح شد.
کشورهای غیر متعهد خواستار خروج سربازان شوروی از کامبوج و افغانستان می‌شوند.
زیمبابوه برقرار روابط دیپلماتیک با شوروی را اعلام می‌دارد.
کودتای دست راستی‌ها در اسپانیا شکست می‌خورد.
ایالات متحده مشاوران نظامی به السالوادور می‌فرستد.
ایالات متحده تحریم فروش غله به شوروی را برمی‌دارد.
نامزد سوسیالیستها فرانسوا میتران نخست وزیر فرانسه می‌شود.
پاپ جان پل دوم بر اثرسوء قصدی بجانش مجروح گردید.
ایالات متحده تنها رای مخالف را علیه پیشنهاد سازمان بهداشت جهانی (WHO) می‌دهد که به موجب آن فروش فرمول نوزاد در جهان سوم باید محدود می شد.
جتهای اسرائیلی راکتور اتمی درحال تکمیل عراق را نابود کردند.
ایالات متحده و چین نظارت و مراقبت مشترک در خصوص توسعه موشکهای شوروی را از خاک چین اعلام می‌کنند.
عربستان سعودی پیشنها د صلحی را مطرح می‌کند که اورشلیم شرقی پایتخت دولت مستقل فلسطین باشد.
جت‌های نیروی‌دریائی ایالات‌متحده دو جنگنده لیبیائی را بر فراز دریای مدیترانه سرنگون می‌کنند.
در ملل متحد، وزیر امور خارجه الکساندر هیگ، رفتار بین المللی شوروی را تقبیح می‌کند.

پیشنهاد صلح چین به تایوان، رد می‌شود.
رئیس جمهور مصر سادات کشته می‌شود.
کشورهای جامعه مشترک المنافع نسبت به تغییر جهت ابرقدرتها از دتانت به مقابله جوئی اظهار تأسف می‌کنند.
کنفرانس سران بیست ودو کشور در "کَن کَن" در خصوص روابط شمال - جنوب منعقد می‌شود.
نود و سه کشور غیر متعهد گزارشی را منتشر می‌سازند که ایالات متحده را بعنوان تنها تهدید نسبت صلح و رفاه جهانی می‌شناسد.
اظهار نظر ریگان که جنگ هسته‌ای می‌تواند به اروپا محدود شود طوفانی از اعتراضات را برمی‌انگیزد.
کنگره فروش هواپیماهای آواکس دارای سیستم کنترل و هشدار دهنده را به عربستان سعودی تصویب می‌کند.
حکومت لهستان مقررات حکومت نظامی برقرار می‌کند، ایالات متحده با اعمال تحریمهای اقتصادی علیه لهستان و اتحاد شوروی به تلافی می‌پردازد.

۱۹۸۲

ایالات متحده پیشنهاد "گزینه صفر" درباره کنترل تسلیحات را ارائه می‌نماید.
ریگان اعلام می‌دارد که ایالات متحده توسعه و تولید سلاحهای شیمیائی را از سر خواهد گرفت.
ابتکار حوزه کارائیب اعلام شد.
ملل متحدکنوانسیون حقوق دریاها را تصویب می‌نماید، ایالات متحده اظهار می دارد که آنرا امضا نخواهد کرد.
جزایر انگلیسی فالکلند توسط قوای آرژانتین تصرف می‌شود، ریگان حمایت از بریتانیای کبیر را اعلام می‌دارد.
بریتانیا در جزایر فالکلند سرباز پیاده می‌کند، قوای آرژانتین تسلیم می‌شوند.
نیکاراگوا موافقتنامه کمک ۱۶۶ میلیون دلاری با اتحاد شوروی امضا می‌کند.
ایالات متحده تجهیز نظامی نیکاراگو توسط شوروی و کوبا را محکوم می‌کند.
برژنف تعلیق استقرار موشکهای اس اس — ۲۰ شوروی را اعلام می‌نماید.
ایالات متحده اتحاد شوروی را متهم به استفاده گسترده از سلاحهای شیمیائی می‌کند.
مغرب با استفاده ایالات متحده از پایگا- ههای هوائی آن کشور در ایام بروز حالتهای اضطراری در خاورمیانه موافقت می‌نماید.
اسپانیا شانزدهیمن عضو ناتو می‌شود.
اسرائیل به لبنان حمله می‌کند و با محاصره غرب بیروت سازمان آزادیبخش فلسطین را تحت محاصره قرار می‌دهد.
ایالات متحده مذاکرات ممنوعیت جامع آزمایشات هسته‌ای را بحال تعلیق در می‌آورد.
ژاپن طرح افزایش مصارف نظامی را اعلام می‌دارد.
ایالات متحده فروش تجهیزات برای احداث خط لوله انتقال گاز طبیعی به سیبری و اروپای غربی را ممنوع می‌سازد، جامعه اروپا نسبت به این ممنوعیت اعتراض می‌کند.
تفنگداران دریائی به عنوان بخشی از نیروی پاسدار صلح چندجانبه در لبنان پیاده می‌شوند.
ایالات متحده با طرح چندین بیلیون دلاری تأمین بدهی به کمک مکزیک می‌رود.
گزارشات وزارت دفاع به طرفداری از یک استراتژی جنگ هسته‌ای "قابل پیروزی" منجر به خشم شدید در اروپا می‌گردد.
رئیس جمهور لبنان بشیر جمایل طی سوء قصدی کشته شد.

نیروهای مسیحی لبنان دست به کشتار صدها نفر در اردوگاههای آوارگان فلسطینی می‌زنند.
حکومت لهستان اتحادیه همبستگی را منحل می‌کند، ایالات متحده در تلافي شرط دولت کامله الوداد را معلق می‌گذارد.
رئیس جمهور شوروی لئونید برژنف درگذشت: یوری آندروپوف دبیر کل حزب کمونیست می‌شود.
ایندیرا گاندی از اتحاد شوروی درخواست کمک برای احداث چندین نیروگاه هسته‌ای می‌نماید.

۱۹۸۳

ایالات متحده و هندوراس مانورهای نظامی مشترک در آمریکای مرکزی بعمل می‌آورند.
ابتکار دفاع استراتژیک ریگان (SDI – جنگ ستارگان) سلاحهای هسته‌ای را بصورت "کهنه و ناتوان" در خواهد آورد.
ظرفیت وام دهی صندوق بین المللی پول (IMF) شدیداً افزایش یافت.
اتحاد شوروی منطقه عاری از سلاحهای هسته‌ای در اروپای مرکزی را پیشنهاد می‌کند.
پاپ جان پل دوم با ژنرال یاروزلسکی و رهبر اتحادیه همبستگی لخ والسا در لهستان ملاقات می‌کند.
ریگان اقدامات صلح گروه کنتادورا (مکزیک، کلمبیا، پاناما و ونزوئلا) را در خصوص آمریکای مرکزی تایید می‌نماید.
ایالات متحده و فرانسه به چاد و سودان در پی حمله لیبی به چاد کمک می‌کنند.
رهبر اپوزیسیون فیلی پین بنینو آکینو در بازگشت به مانیل از ایالات متحده کشته می‌شود.
اتحاد شوروی یک هواپیمای مسافربری کره‌ای را بعد از اینکه وارد قلمرو هوائی شوروی گردید سرنگون ساخت.
انفجار یک کامیون حاوی بمب در بیروت ۲۴۱ نظامی ایالات متحده را کشت.
ایالات متحده به گرانادا حمله کرد.
رائول آلفونسین به عنوان رئیس جمهور آرژانتین انتخاب شد وبه هشت سال حکومت نظامی خاتمه بخشید.
نیروهای سازمان آزادی‌بخش فلسطین از لبنان خارج و به چندین کشور خاورمیانه می‌روند.
سوریه دو جت آمریکائی را در جریان حمله ایالات متحده به مواضع این کشور ساقط می‌کند.
آلمان غربی موشکهای آمریکائی پرشینگ ۲ را مستقر می‌سازد.

۱۹۸۴

پدر روحانی جسی جاکسون رهائی خلبان هواپیمای نیروی دریائی ساقط شده در سوریه را تحصیل می‌نماید.
تروریستها رئیس دانشگاه آمریکائی بیروت را به قتل می‌رسانند.
دانشمند پاکستانی مدعی می‌شود که پاکستان می‌تواند سلاحهای هسته‌ای تولید کند.
ویلیام باکلی، رئیس بخش سیا در بیروت، ربوده می‌شود.
تفنگداران دریائی ایالات متحده از بیروت به خارج از ساحل عقب نشینی می‌کنند.
رهبر شوروی آندروپوف در گذشت، چرنینکو قدرت را در دست می‌گیرد.
سیا به کنتراها در مین‌گذاری بنا در عمدهٔ نیکاراگوا کمک می‌کند.
ریگان با دنگ شیائو پینگ در چین ملاقات می‌کند، موافقتنامه‌هائی در خصوص روابط اقتصادی و فنی امضا می‌نمایند.
در اجلاس سران در لندن هفت کشور بزرگ صنعتی بیانیه‌هایی درخصوص روابط شرق –

غرب و کنترل تسلیحات صادر می‌کنند.
اتحاد شوروی و چند کشور متحدش از شرکت در مسابقات المپیک تابستانی در لوس آنجلس امتناع می‌ورزند.
ارتش هند به معبد مقدس سیک‌ها حمله می‌کند، رهبر سیک‌ها جار نیل بیندران وال و صدها نفر دیگر کشته می‌شوند.
بریتانیا و چین در خصوص آینده هنگ کنگ توافق می‌کنند.
بانکهای بین‌المللی در مورد استمهال بدهیهای مکزیک توافق می‌کنند.
کنگره کمک نظامی مستقیم یا غیر مستقیم به کنتراها را ممنوع می‌نماید.
نخست وزیر هند ایندیرا گاندی توسط محافظان سیک کشته می‌شود.

۱۹۸۵

ایالات متحده نخستین سفینه رفت و برگشت فضائی برای مقاصد منحصراً نظامی را پرتاب می‌کند.
رهبر سازمان آزادیبخش فلسطین یاسر عرفات و پادشاه اردن ملک حسین بر سر چهارچوب صلح توافق می‌نمایند.
رهبر شوروی چرنینکو در گذشت، گورباچف دبیر کل حزب کمونیست می‌شود.
ایالات متحده و اتحاد شوروی مذاکرات کنترل جامع تسلیحات را آغاز می‌کنند.
هشتاد کشور آسیائی و آفریقائی در باندونگ تشکیل جلسه می‌دهند.
اسرائیل از لبنان عقب نشینی می‌کند.
تری ا. آندرسون از آسوشیتدپرس در لبنان ربوده می‌شود.
ریگان از قبرستان بیت برگ جائیکه سربازن نازی بخاک سپرده شده اند بازدید کرد و اعتراضات رهبران یهودی و دیگران را موجب گردید.
ریگان اعلام می‌دارد که ایالات متحده معاهده تصویب نشده سالت – ۲ را محترم می‌شمارد.
گورباچف پیشنهاد ممنوعیت سلاحهای هسته‌ای را تا سال ۲۰۰۰ مطرح می‌کند.
رادیو مارتی آغاز به پخش برنامه برای کوبا می‌کند، کاسترو در اعتراض پیمان مهاجرت ایالات متحده – کوبا را فسخ و تهدید به خاتمه همکاریش در خصوص هواپیما ربائی می‌نماید.
مسلمانان شیعه هواپیمای تی. دبلیو. ا را می‌ربایند.
رئیس جمهور آفریقای جنوبی پی. دبلیو. بوتا اعلام حالت فوق العاده می‌کند.
ریگان ارسال اسلحه به ایران را تصویب می‌کند.
ایالات متحده و چین موافقتنامه همکاری هسته‌ای امضا می‌کنند.
ریگان و گورباچف در ژنو جهت مذاکره پیرامون کنترل تسلیحات و آینده روابط آمریکا و شوروی دیدار می‌کنند.
فلسطینی‌ها کشتی مسافربری ایتالیائی آکیله لارو را می‌ربایند.
هواپیماهای جنگنده نیروی دریائی ایالات متحده، هواپیمای مصری حامل چهار کشتی ربای فلسطینی را مجبور به فرود در سیسل می‌کند.
یاسر عرفات اقدامات تروریستی در خارج از سرزمینهای اشغالی اسرائیل را تقبیح می‌نماید.
ریگان کمک پنهانی سیا به کنتراها را اجازه می‌دهد.
ایرلند و بریتانیا معاهده‌ای را امضا می‌کنند که بموجب آن به ایرلند نقشی در ایرلند شمالی داده می‌شود.
به مسافران هواپیمائی العال در فرودگاههای رم و وین حمله تروریستی می‌شود.

۱۹۸۶

ایالات متحده از یونسکو خارج می‌شود

ریگان در تلاشی برای کسب رهائی گروگانهای آمریکائی ارسال سلاح به ایران را اجازه می‌دهد.

سفینه فضائی رفت و برگشت چالنجر هفتاد و چهار ثانیه بعد از پرتاب منفجر می‌گردد.

رئیس جمهور مادام العمر هائیتی ژان کلود دوالیه از مقام خود کناره‌گیری و فرار می‌کند.

رئیس جمهور فیلیپین مارکوس به هاوائی می‌گریزد، کورازن آکینو رئیس جمهور جدید می‌شود.

سنا معاهده غیر قانونی ساختن نسل کشی را سی و هفت سال بعد از اینکه ترومن آن را به سنا فرستاد، تصویب می‌نماید.

ایالات متحده از اتحاد شوروی می‌خواهدکه از تعداد کارمندانش در ملل متحد در نیویورک تا میزان یک سوم بکاهد.

ریگان در تلافی نسبت به ظاهراً حمایت لیبی از تروریسم دولتی دستور حمله نظامی به آن کشور را صادر می‌کند.

ایالات متحده پانصد موشک هدایت شونده دقیق ضد تانک تاو برای ارسال به ایران به اسرائیل می‌فرستد.

کشورهای عضو اوپک بمباران لیبی توسط ایالات متحده را محکوم اما از برقراری تحریم نفتی خودداری می‌ورزند.

رآکتور هسته‌ای شوروی در چرنوبیل منفجر می‌شود، تشعشعات آن سراسر اروپا را دربر می‌گیرد.

کورت والدهایم، دبیر کل سابق ملل متحد، متهم به مشارکت در وحشیگریهای جنگ جهانی دوم به عنوان یک افسر نازی می‌شود.

زلاندنو از پیمان دفاعی آنزوس خارج می‌شود.

دادگاه جهانی در قضیه نیکاراگوا علیه ایالات متحده حکم صادر و ایالات متحده حکم را نادیده می‌گیرد.

ارتش ایالات متحده در جنگ علیه قاچاق بین المللی مواد مخدر به بولیوی ملحق می‌شود.

دولت ریگان سیاست "مشارکت سازنده" افریقای جنوبی را مجدداً تاکید می‌نماید، اسقف دزموندتوتو ایالات متحده را محکوم می‌کند.

پیمان امنیتی شرق — غرب به امضا کنندگان حق نظارت بر مانورهای سربازان در هر کشور اروپائی را می‌دهد.

کنفرانس سران کشورهای غیر متعهد در زیمبابوه برگزار شد.

کشورهای عضوگات در اروگوئه دیدار می‌کنند تا دور جدید مذاکرات تجارت جهانی را برنامه‌ریزی کنند.

دولت ریگان "اطلاعات نادرست" درباره لیبی به روزنامه‌نگاران می‌دهد، دستیار وزیر امور خارجه برنارد کالب در اعتراض بدان استعفا می‌کند.

هواپیمای حامل اسلحه برای کنتراها که بخشی از عملیات شورای امنیت ملی جهت تامین سلاح بود بر فراز نیکاراگوا ساقط گردید، یوجین هاسنفوس دستگیر شد.

ریگان و گورباچف در ریکیاویک، ایسلند، بمنظور مذاکره درباره سلاحهای هسته‌ای استراتژیک و میان برد و امحاء احتمالی تمامی نیروهای هسته‌ای دیدار می‌کنند.

جنرال موتورز و آی بی ام تعلیق عملیاتشان را در آفریقای جنوبی اعلام می‌دارد.

جزایر ماریانای شمالی به عضویت جامعه مشترک‌المنافع ایالات‌متحده درمی‌آید، با خاتمه وضعیتش به عنوان سرزمین تحت قیومت ملل متحد که توسط ایالات متحده اداره می‌شد.

در اعتراض نسبت به نقض ممنوعیت بین المللی در خصوص صید نهنگ خرابکاران کشتی صید نهنگ ایسلندی را غرق کردند.

دادستان کل ادوین مسی جریان انتقال پول

حاصـل از فروش سلاح به ایران جهت کنتراها را فاش می‌سازد.
ایـالات‌مـتحده بـا اسـتقرار هواپـیمای بی — ۵۲ مجهـز بـه موشـکهای کروز، پیمان سالت -۲ را نقض می‌کند.
تظاهـرات دانشـجویان چینی خواستار اصلاحات دمکراتیک گسترش می‌یابد.
اتحـاد شـوروی تبعـید ناراضـی داخلـی و برنده جایـزه صـلح آنـدره دی. سـاخاروف را خاتمـه می‌بخشد.
در مقابلـه با تعرفه بالای اسپانیا برغلات آمریکا، ایـن کشـور عوارض وارداتی بر برخی از تولیدات جامعـه اروپـا را افـزایش مـی‌دهـد،، جامعه اروپا اعلام تلافی جوئی می‌کند.

۱۹۸۷

ایـالات مـتحده ممنوعیـت بر صادرات تجهیزات حفاری نفتی به اتحاد شوروی را لغو می‌کند.
دولـت ریگـان قصد خود را مبنی بر فروش ۲/۲ بیلـیون دلار تجهیزات نظامی به مصر، عربستان سعودی و بحرین اعلام می‌دارد.
بخاطـر امتـناع ایـالات متحده از تعهد به رعایت مـدت زمـان معیـنه درخصـوص مـنع آزمـایش هسـته‌ای کـه از اوت ۱۹۸۵ آغـاز شـد، اتحـاد شوروی انجام آزمایشات را از سر می‌گیرد.
ایـالات مـتحده، کانـادا، ژاپـن و سازمان فضائی اروپـا قصد فعالیت مشترک برای بهره برداری از ایسـتگاه فضائی در اواسط سالهای ۱۹۹۰ را ابراز داشتند.
بـرزیل پرداخـت بهـره بدهـی‌های خود را بحال تعلیق در می‌آورد.
وزیران دارائی دولتهای عمده صنعتی در لوور در پاریس در باره تثبیت دلار موافقت می‌کنند.
مکـزیک با بانکهای بستانکارش جهت اخذ وامی بسیار کلان توافق می‌کند.
ایـالات مـتحده حمایـت نیروی دریائی اش را به نفتکشهای کویت پیشنهاد می‌کند.
ایـالات متحده و اتحاد شوروی پیرامون برقراری مراکـزی بـرای مبادلـه اطلاعـات درخصـوص آزمایشـات موشـکی و فعالیتهای نظامی موافقت می‌کنند.
ایـالات مـتحده فـاش مـی‌سازد که صادرات غیر قانونی توسط شرکتهای ژاپنی و نروژی به اتحاد شـوروی ایـن کشـور را قـادر بـه سـاخت زیردریائی‌های کم‌صداتر کرد.
ایـالات مـتحده مـبادرت بـه مانور نظامی عظیم آمریکای مرکزی با هندوراس می‌نماید.
کشـتی جنگـی آمریکائـی اسـتارک مورد حمله موشـکهای پرتاب شده از یک جنگنده عراقی در خلیج فارس قرار گرفت.
پارلمـان زلاندنو ورود کشتیهای مسلح به اسلحه اتمـی یـا مجهز به سوخت اتمی را به بنادر خود ممنوع ساخت.
شورشـیان افغـان ظاهـراً یـک هواپیمای ترابری شـوروی را بـا موشـکهای اسـتینگر تامین شده توسط ایالات متحده ساقط کردند.
دولـت ریگان اعلام داشت که تمامی کمکهایش را بـه پانامـا قطـع خواهد کرد، مخالفت با حاکم نظامـی حکومـت پانامـا ژنـرال مـانوئل نوریـه‌گا افزایش می‌یابد.
جایـا وارد ته رئیس جمهور سری لانکا و نخست وزیـر هـند راجـیو گاندی موافقتنامه‌ای بمنظور پایـان دادن بـه شورش اقلیت تامیل سری لانکا امضا می‌کنند.
ریگـان در همکاری با رئیس مجلس نمایندگان، جـیم رایت، پیشنهاد صلح به نیکاراگوا را مطرح می‌نماید.
کشورهای غربی کشتی های مین روب به خلیج فارس اعزام می‌دارند.
اتحـاد شـوروی تولـید موشـک اس اس —۲۴ را

تایید می‌کند، که بار نخست از روی واگون قطار پرتاب شد.
وزارت دفاع، آزمایش عناصر مرکبه سیستم زمین پایه، فضا پایه، و زمین پرتابی اس.دی.آی (جنگ ستارگان) را تصویب می‌کند.
رئیس جمهور کاستاریکا اسکار آریاس سانچز به خاطر تلاش جهت صلح آمریکای مرکزی، برنده جایزه صلح نوبل شد.
اتحاد شوروی گفت که تمامی ۲۴۵ میلیون دلار بدهی‌اش را به ملل متحد پرداخت می‌نماید.
بازار بورس ایالات‌متحده سقوط می‌کند و در سطح جهانی بازارها کسادی را تجربه می‌نمایند.
ایالات متحده فروش تجهیزات دارای تکنولوژی بالا به چین را، در تلافی به خاطر فروش موشکهای کرم ابریشم به ایران، به تاخیر می‌اندازد.
ایالات متحده به چاد در جنگ با لیبی موشکهای استینگر می‌دهد.
اسپانیا اعلام می‌دارد که قرارداد دفاعی دو جانبه با ایالات متحده را تمدید نخواهد کرد.
شورای امنیت ملل متحد ورود نیروهای آفریقای جنوبی به خاک آنگولا را جهت نبرد با سربازان کوبائی و آنگولائی محکوم می‌سازد.
ریگان و گورباچف طی کنفرانس سران واشنگتن معاهده در باب نیروهای هسته‌ای میان برد (آی ان اف) را امضا کردند.
ملل متحد با تصویب قطعنامه‌ای از واکنش اسرائیل نسبت به خشونت فلسطینی‌ها در کرانه غربی و غزه "قویاً اظهارتاسف می‌کند".

۱۹۸۸

ایالات متحده و کانادا موافقتنامه تجارت آزاد امضا می‌کنند.
نوریه گا توسط هیات منصفه بزرگ فدرال در فلوریدا، به اتهام قاچاق مواد مخدر و باجگیری محکوم می‌شود.
رئیس جمهور نیکاراگوا، دانیل اورتگا موافقت به مذاکره با نیروی مقاومت نیکاراگوا می‌نماید.
ایالات متحده قصد خود را بر پایان دادن به امتیازات تجاری ویژه اعطا شده به هنگ کنگ، سنگاپور، کره جنوبی و تایوان اعلام می‌دارد.
گورباچف اعلام می‌دارد که اتحاد شوروی سربازانش را از افغانستان خارج می‌سازد.
ایالات متحده، شرط دولت کامله الوداد در مورد رومانی را فسخ می‌نماید.
ایالات‌متحده در بحبوحه اتهامات مربوط به عبور سربازان نیکاراگوا از مرز هندوراس، تعداد ۳۲۰۰ سرباز به این کشور می‌فرستد.
وزیران دارائی گروه هفت، متعهد به حمایت از دلار آمریکا می‌شوند.
اتحاد دست راستی جمهوریخواهان ملی (Arena) کنترل مجمع قانونگذاری را در السالوادور بدست می‌گیرد.
ریگان درکنفرانس سران مسکو کارنامه حقوق بشر شوروی را مورد انتقاد قرار می‌دهد.
کنفرانس جهانی محققان عارضه اکتسابی فقدان مصونیت (ایدز) در استکهلم برگزار شد.
سی و نه کشور موافقتنامه اجازه معدن کاوی در قطب جنوب را امضاء می‌کنند دستورالعمل شدید زیست محیطی در آن گنجانیده می‌شود.
ناو جنگی آمریکائی وینسنس یک هواپیمای خطوط تجارتی ایران را بر فراز خلیج فارس سرنگون ساخت، تمامی ۲۹۰ سرنشین آن کشته شدند.
عربستان سعودی موافقت به خرید مبلغی بین ۱۲و۳۰ بیلیون دلار وسایل نظامی از بریتانیا را می‌نماید.
ایران و عراق شرایط صلح ملل متحد را که خواستار آتش بس است می‌پذیرند.
دانشمندان شوروی و آمریکا در محل آزمایش

نوادا برای نخستین آزمایش مشترک هسته‌ای دیدار می‌کنند.
کره شمالی و جنوبی مذاکرات در پانمو نجوم را به هدف جلسه مشترک پارلمانهایشان آغاز می‌کنند.
ترکیه مرزهایش را بر روی هزاران کُرد که از پیشروی عراق علیه شورشیان کُرد می‌گریزند باز کُرد در میان ادعاهای استعمال گاز سمی توسط عراق.
ایالات متحده اعتبار جهت پرداخت بدهی به ملل متحد را تامین کرد، پرداخت دیون معوقه را اجازه می‌دهد.
بانک جهانی موافقت به اعطای وام ۱/۲۵ بیلیون دلاری به آرژانتین می‌کند بدون موافقت بین آرژانتین و صندوق بین الملل پول جهت برنامه نوسازی داخلی.
ژنرالها آگوستوپینوشه در شیلی و آلفردواستونر در پاراگوئه از قدرت بزیر می‌افتند.
گورباچف رئیس جمهور جدید شوروی می‌شود. قبضه‌اش را بر قدرت تثبیت می‌کند.
ایالات متحده و فیلیپین موافقت به توسعه دسترسی ایالات متحده به تسهیلات نظامی در خلیج سوبیک و پایگاه نیروی هوائی کلارک می‌کنند.
ایالات متحده از اعطای ویزا به رهبر سازمان آزادیبخش فلسطین یاسر عرفات خودداری می‌نماید که درصدد سخنرانی درباره فلسطین در ملل متحد بود، مجمع عمومی از اقدام آمریکا ابراز تاسف می‌کند و بحث مربوط به فلسطین را به ژنو انتقال می‌دهد.
پارلمان شوروی تغییرات گسترده در قانون اساسی را تایید می‌نماید.
گورباچف در ملل متحد طی سخنرانی، طرح کاهش شدید نیروهای نظامی شوروی در اروپا را اعلام می‌دارد.

آنگولا، کوبا، و آفریقای جنوبی موافقتنامه در خصوص تامین استقلال نامیبیا و خروج سربازان کوبا از آنگولا امضا می‌کنند.
دیوان بین المللی دادگستری موافقت به استماع شکایت نیکاراگوا علیه هندوراس بخاطر پناه دادن به کنتراها می‌نماید.
هند و پاکستان توافق می‌کنند که به تاسیسات نیروی اتمی یکدیگر حمله نبرند.

۱۹۸۹

جامعه اروپا واردات برخی انواع دام را ممنوع می‌سازد، ایالات متحده تلافی می‌کند.
جنگنده های ایالات متحده دو جت لیبیایی را بر فراز دریای مدیترانه ساقط می‌کنند.

دولت بوش

بوش در مراسم ترحیم امپراتور ژاپن هیروهیتو حضور می‌یابد.
کنفرانس بین المللی پیرامون لایه اوزون در لندن برگزار می‌شود، جامعه اروپا در مورد منع تولید کلروفلورکاربن موافقت می‌نماید.
وزیر خزانه‌داری ایالات متحده، نیکلاس اف.برادی طرح کاهش بدهی جهان سوم را اعلام می‌دارد.
آیت اله خمینی ایران از مسلمانان می‌خواهد که سلمان رشدی نویسنده آیات شیطانی را اعدام کنند.
گورباچف در دیدار از کوبا "صدور انقلاب" را رد می‌کند.
نخست وزیر اسرائیل، اسحاق شامیر طرحهائی را جهت انتخابات در سرزمینهای اشغالی به عنوان بخشی از پیشنهاد صلح اعلام می‌دارد.
ایالات متحده و ژاپن در خصوص تولید مشترک هواپیمای جنگنده اف. اس. ایکس بتوافق می‌رسند.

کینیا درخواست منع جهانی تجارت عاج بمنظور حفظ نسل فیل از انقراض را می نماید.
گورباچف جهت شرکت در نخستین کنفرانس سران چین و شوروی طی سی سال اخیر، از چین بازدید می‌کند.
ایالات متحده با ایراد اتهام به برزیل، هند و ژاپن به خاطر اقدامات غیر عادلانه تجاری، حق تلافی را محفوظ نگاه می‌دارد.
بوش در کنفرانس سران ناتو بمناسبت چهلمین سالگرد آن در بروکسل طرح تقلیل قوای متعارفی در اروپا را ارائه داد.
سربازان چینی در هجوم به تظاهر کنندگان طرفدار دمکراسی در میدان تین آن من صدها نفر را بقتل می‌رسانند، ایالات‌متحده اعلام تحریم علیه چین می‌نماید.
توافق در خصوص کاهش بدهی‌های مکزیک بموجب طرح برادی حاصل می‌شود.
کوبا و آفریقای جنوبی نیروهای خود را از آنگولا خارج می‌سازند.
جنبش همبستگی قدرت را در لهستان بدست می‌گیرد و نخستین حکومت غیر کمونیستی در اروپای شرقی تشکیل می‌شود.
حزب کمونیست مجارستان به حزب سوسیالیست تبدیل و رئیس افراطی حزب کارولی گروز برکنار شد.
وزیر امور خارجه شوروی ادوارد شوارد نادزه می پذیرد که تاسیسات راداری شوروی در کراسنویارسک ناقض معاهده ۱۹۷۲ ضد موشک بالیستیک است.
گورباچف دکترین برژنف را ((مرده)) اعلام وتعهد می‌کند که در قیام اروپای شرقی مداخله ننماید.
آلمان شرقی مرزش را با غرب باز می‌کند، هزاران نفر از دیوار برلن بدون مخالفت عبور می‌کنند.

جنگ ایران و عراق خاتمه می‌یابد.
رهبر بلغارستان تودور ژیرکف بعد از سی و پنج سال حکومت برکنار شد.
انتخابات در نامیبیا برگزار شد، سازمان مردم آفریقای جنوب غربی (سواپو) اکثریت را در مجلس موسسان حائز شد.
شورشیان فیلیپین به تلاش برای کودتا دست زدند، ایالات متحده از حکومت اکینو با نمایش قدرت نظامی حمایت می‌کند.
بوش و گورباچف در مالت با یکدیگر ملاقات می‌کنند تا تجارت و تقلیل تسلیحات را مورد بحث قرار دهند.
مشاور امنیت ملی ایالات متحده برنت اسکو کرافت در بازدیدی شگفت انگیز وارد پکن می‌شود.
رئیس جمهور کوبا فیدل کاسترو وعده حفظ سوسیالیسم، مبارزه با سلطه جهانی طبق نظم نوین جهانی ایالات متحده را می‌دهد.
نخستین حکومت غیر کمونیست بعد از چهل و یک سال قدرت را در چکسلواکی تصاحب می‌کند.
دالائی لامای تبت جایزه صلح نوبل را می‌پذیرد، متعهد به عدم خشونت در جستجوی پایان دادن به چهل و یک سال اشغال تبت توسط چین باقی می‌ماند.
رؤسای جمهور آمریکای مرکزی در اجلاس سران برای صلح منطقه‌ای، خواستار خاتمه کمک ایالات متحده به کنتراها و عدم تجهیز شورشیان در السالوادور می‌شوند.
نوریه گا به ریاست حکومت پاناما تعیین می‌شود و مجمع پاناما وجود «حالت جنگ» با ایالات متحده را اعلام می‌دارد.
ایالات متحده به پاناما حمله می‌کند.
دیکتاتور رومانی چائوشکو سرنگون گردید، محاکمه و اعدام شد.

سازمان کشورهای آمریکائی با رای بیست و یک به یک، عمیقاً از حمله ایالات متحده به پاناما ابراز تأسف کرد.
کنگره نمایندگان مردم شوروی پیمان عدم تجاوز ۱۹۳۹- نازی - شوروی و پروتکلهای محرمانه تقسیم اروپا به مناطق نفوذ را محکوم می‌کند.

۱۹۹۰

حکومت آفریقای جنوبی، نلسون ماندلا را بعد از بیست و هفت سال زندان آزاد می‌نماید.
بوش در کارتاهنا، کلمبیا، با رؤسای جمهور آمریکای لاتین جهت مقابله با تجارت مواد مخدر دیدار می‌کند.
ویولتا باریوس دو چامورو، اورتگا رئیس جمهور ساندنیستای نیکاراگوا را شکست می‌دهد، یک دهه حکومت چپ‌ها در نیکاراگوا پایان می‌یابد، ایالات متحده وعده لغو تحریمها را می‌دهد.
اسرائیل پیشنهاد ایالات متحده را برای شرکت فلسطینی‌ها در گفتگوهای اولیه صلح را می‌پذیرد.
لیتوانی اعلام استقلال می‌کند، گورباچف جهت خاتمه طغیان به لیتوانی هشدار می دهد.
آلمان شرقی نخستین انتخابات آزاد را برگزار می‌کند، ائتلاف طرفدار وحدت سریع، پیروزی را بدست می‌آورد.
نامی بیا، آخرین مستعمره آفریقا، مستقل می‌شود و حکومت هفتادو پنج ساله آفریقای جنوبی خاتمه می‌یابد.
مجارستان بعد از چهل و سه سال حکومت کمونیستی نخستین انتخابات آزاد را برگزار می‌کند.
گروگان آمریکائی رابرت پل هیل بعد از ۱۸۲۱ روز بازداشت توسط مبارزان مسلمان شیعه آزاد می‌شود.

جامعه اروپا طرح وحدت سیاسی تا ۱۹۹۳ را تصویب می‌کند.
رئیس جمهور اف. دبلیو. دکلرک و رهبر کنگره ملی آفریقا نلسون ماندلا جهت خاتمه حکومت اقلیت سفید در افریقای جنوبی وارد مذاکره می‌شوند.
شورشیان کمونیست در فیلیپین با آغاز مذاکرات پیرامون آینده پایگاههای ایالات متحده، به آمریکا هشدار می‌دهند که "به خانه‌ات برگرد".
رومانیائیها در نخستین انتخابات آزاد کشور بعد از بیش از پنجاه سال به پای صندوق رأی می‌روند.
ایالات متحده شرط دولت کامله الوداد با چین را تمدید می‌کند.
بوش و گورباچف موافقتنامه سلاحهای شیمیائی را طی اجلاس سران در واشنگتن امضا می‌کنند.
گورباچف رضایت می‌دهد که آلمان واحد در ناتو باقی بماند، متعهد می‌شود که ۳۸۰۰۰۰ سرباز شوروی را از آلمان شرقی خارج سازد.
دیوار برلن "نقطه کنترل چارلی" برداشته شد.
عراق به منظور اجبار کویت به رعایت سهمیه تولید نفت اوپک، تهدید به حمله نظامی می‌کند.
شورشیان لیبریا قسمت اعظم مونرووِیا را در دست می‌گیرند، وابسته نظامی ایالات متحده اخراج گردید.
عراق به کویت حمله می‌کند، حکومت کویت را ساقط می‌سازد.
شورای امنیت ملل متحد دستور تحریم جهانی تجارت با عراق را صادر می‌کند.
سربازان ایالات متحده به منطقه خلیج فارس اعزام شدند.
اتحاد شوروی با ایالات متحده همراه می‌شود در حمایت از قطعنامه شورای امنیت ملل متحد که

خواستار اجرای تحریم علیه عراق است.
گروههای کامبوجی در مورد طرح صلح با نظارت ملل متحد توافق می‌کنند.
فاتحان جنگ جهانی دوم با امضای معاهده ای وحدت مجدد آلمان را تأیید می‌نمایند.
شورای امنیت طی قطعنامه‌ای به اتفاق آراء اسرائیل را بخاطر قتل فلسطینی‌ها مورد نکوهش قرار داد. اسرائیل آن را رد می‌کند.
معاهده پیرامون قوای متعارفی در اروپا، هزاران سلاح غیر هسته‌ای را حذف می‌کند.
نخست وزیر بریتانیا، مارگارت تاچر استعفا می‌کند و به‌دوره تصدی‌اش بعنوان طولانی‌ترین مدت خدمت نخست وزیری در قرن بیستم خاتمه می‌دهد.
بوش حصول به توافق در خصوص تجارت آزاد ایالات متحده – مکزیک را وعده می‌دهد.
شورای امنیت ملل متحد استفاده از زور را علیه عراق تصویب می‌کند.
عراق بعد از تهاجم به کویت برای نخستین بار موشک زمین به زمین پرتاب می‌کند.
ائتلاف دمکرات مسیحی صدراعظم کهل و سوسیال دمکراتها نخستین انتخابات آزاد سراسری آلمان از ۱۹۳۲ را برنده می‌شوند.
بوش طی سفر آمریکای لاتین که نخستین دیدار ریاست جمهوری آمریکا در سی سال گذشته است، از شیلی بازدید می‌کند.
دور اروگوئه مذاکرات تجاری گات دچار شکست می‌شود.

۱۹۹۱

رئیس جمهور بوش اقدام نظامی دسته جمعی علیه عراق را اعلام می‌دارد.
شورای اروپا رای به پذیرش چکسلواکی بعنوان یک عضو می‌دهد.
کانادا قصد خودش برای ورود به مذاکرات ایالات متحده – مکزیک در خصوص نفتا اعلام می‌نماید.
ایالات متحده و کلمبیا موافقت نسبت به بهبود تجارت و مبارزه با قاچاق مواد مخدر در کلمبیا می‌نماید.
جنگ خلیج فارس پایان می‌یابد.
بوش تعهد می‌نماید که ایالات متحده ذخائر سلاحهای شیمیائی اش را منهدم خواهد ساخت.
رؤسای جمهور صربستان و کرواسی، میلوسویچ و توجمن، موافقت به همکاری جهت ممانعت از تجزیه یوگسلاوی می‌کنند.
ایالات متحده آخرین موشکهای هسته ای میان برد را از اروپا خارج می‌سازد.
شورای امنیت ملل متحد سرکوبی کردها را توسط عراق محکوم می‌سازد.
ایالات متحده مواد غذائی از طریق هواپیما برای کردها در شمال عراق فرو می‌ریزد.
بوش پیشنهاداتی را جهت محدود ساختن سلاحها در خاورمیانه ارائه می‌نماید.
فرانسه قصدش را جهت امضای معاهده عدم گسترش سلاحهای هسته‌ای ۱۹۶۸ اعلام می‌دارد.
سربازان شوروی کاملاً از مجارستان و چکسلواکی عقب نشینی می‌کنند.
ارتش یوگسلاوی تحت سلطه صربها اقدامات سرکوبی در اسلوونی و کرواسی را آغاز می‌کند.
حکومت آفریقای جنوبی تمایلش را به امضای معاهده عدم گسترش سلاحهای هسته‌ای ابراز می‌دارد.
پیمان ورشو رسماً منحل می‌گردد.
بوش و گورباچف معاهده تقلیل سلاحهای استراتژیک (استارت) را امضا می‌کنند.
چین معاهده عدم گسترش سلاحهای هسته ای را امضا خواهد کرد.

رئیس جمهور شوروی گورباچف از پست دبیر کلی حزب کمونیست استعفا می‌دهد.
پارلمان اوکراین استقلال خودش را از اتحاد شوروی اعلام می‌دارد، روسیه سفید، ملداوی، آذربایجان، کریمه و تاجیکستان نیز همین راه می‌روند.
آرژانتین، برزیل و شیلی سلاحهای شیمیائی را تقبیح می‌کنند.
کرواسی و اسلوونی از یوگسلاوی جدا می‌شوند، مقدونیه اعلام استقلال می‌کند.
مجمع عمومی ملل متحد رأی به پذیرش کره شمالی و جنوبی، جزایر مارشال، میکرونزی، استونی، لتونی، و لیتوانی می‌دهد.
رئیس جمهور هائیتی آریستید در یک کودتای نظامی از حکومت برکنار می‌گردد.
معاهده ۱۹۵۹ قطب جنوب که فعالیت نظامی را ممنوع و پژوهشهای علمی را محدود می ساخت گسترش یافت تا فعالیتهای معدن کاوی و اکتشاف نفت را متوقف نماید، دستورالعملهائی نیز برای دفع ضایعات مقرر داشت.
شورای امنیت ملل متحد عراق را مشمول ممنوعیت دائمی سلاحهای هسته‌ای، شیمیائی، و بیولوژیک می‌سازد.
وزیران دفاع ناتو در خصوص کاستن از ذخائر بمبهای هسته‌ای تاکتیکی در اروپا موافقت می‌کنند.
جامعه اروپا و منطقه تجارت آزاد اروپا موافقت به تاسیس منطقه اروپایی تجارت‌آزاد می‌نمایند.
ایالات متحده منع تجارت با هائیتی را مقررمی‌دارد.
روسیه، اوکراین و روسیه سفید انقضای اتحاد شوروی را اعلام می‌دارند، تاسیس ((کشورهای مستقل مشترک المنافع)) جدید (سی آی اس) اعلام می‌شود که بر روی تمامی جمهوریهای شوروی سابق گشوده است، رهبران نسبت به کنترل مشترک سلاحهای هسته‌ای توافق می‌کنند.
مجمع عمومی ملل متحد ثبت سلاحهای متعارفی را بمنظور درج اطلاعات راجع به واردات و صادرات تسلیحات تصویب می‌کند.
کره شمالی و جنوبی موافقتنامه ای در خصوص تعهد به همزیستی مسالمت‌آمیز امضا می‌نمایند.
روسیه، قزاقستان، روسیه سفید و اوکراین وعده می دهند که بموجب توافق بوش و گورباچف، تمامی کاهش ها در سلاحهای هسته‌ای را معمول دارند.
بسنی و هرزه گوین از ملل متحد خواستار اعزام قوای پاسدار صلح می‌شود.
گورباچف رئیس جمهور اتحاد شوروی استعفا می دهد.

۱۹۹۲

معاهده صلح به دوازده سال جنگ داخلی در السالوادور خاتمه می‌بخشد.
جامعه اروپا رسماً استقلال کرواسی و اسلوونی را می‌پذیرد.
چین و هند روابط دیپلماتیک با اسرائیل برقرار می‌کنند.
پاکستان توانائی هسته‌ای را فاش می‌سازد، بخاطر عدم گسترش سلاح وعده خویشتنداری می‌دهد.
ایالات متحده خاتمه دادن به تولید مواد شیمیائی مضر برای لایه اوزون را پیشنهاد می‌کند.
دولت بوش محدودیت بر صادرات تکنولوژی پیشرفته به چین را برمی‌دارد.
شورای امنیت ملل متحد تصمیم به اعزام سربازان پاسدار صلح به کرواسی می‌گیرد.
ایالات متحده و مکزیک "طرح منسجم مرزی" را انتشار می‌دهند که مسائل آلودگی در طول

مرز ایالات متحده. مکزیک را مورد توجه قرار داده است.
کنگره ایالات متحده تمدید شرط دولت کامله الوداد با چین را با اصلاحات حقوق بشر وابسته می‌سازد.
عراق از اجازه دادن به تیم ملل متحد جهت برچیدن کارخانه‌های تولید موشک اسکاد آنگونه که در آتش بس جنگ خلیج فارس آمده است امتناع می‌ورزد.
سازمان ملل متحد ارمنستان، آذربایجان، قزاقستان، قرقیزستان، ملداوی، تاجیکستان، ترکمنستان، ازبکستان و سان مارینو را به عضویت می‌پذیرد.
کمیسیون حقوق بشر ملل متحد کوبا را جهت نقض حقوق بشر محکوم می‌سازد.
کره شمالی و جنوبی نسبت به بازرسی متقابل از مناطق مظنون به سلاحهای هسته‌ای موافقت می‌کنند.
هواپیماهای ایرانی در نخستین حمله مهم به هدفهای عراقی از زمان آتش بس ۱۹۸۸، پایگاههای شورشیان را بمباران کردند.
جامعه اروپا و ایالات متحده، بسنی هرزه گوین را برسمیت می‌شناسند.
فرانسه آزمایش سلاحهای هسته ای را بحال تعلیق در می آورد.
کمیسیون تعیین مرز عراق – کویت ملل متحد تنها بندر دریائی فعال عراق و بخشی از حوزه نفتی در طول مرز دو کشور را به کویت می‌دهد.
حکومت ساقط شدهٔ افغانستان قدرت را به شورشیان مجاهد می‌دهد.
چین بزرگترین آزمایش هسته‌ای اش را انجام می‌دهد.
فرانسه و آلمان در مورد یک نیروی نظامی مشترک خارج از نظارت ناتو موافقت می‌کنند.
ایالات متحده و چهار عضو هسته‌ای کشورهای مستقل مشترک المنافع در مورد رعایت مقررات استارت موافقت می‌کنند.
فروشندگان عمده اسلحه با عدم گسترش تکنولوژی تسلیحات هسته‌ای، شیمیائی، و بیولوژیک موافقت می‌کنند.
رای دهندگان دانمارکی معاهده ماستریخت در خصوص جامعه اروپا را رد می‌کنند.
کنفرانس ملل متحد در خصوص محیط زیست و توسعه پایدار(UNCED) در ریودو ژانیرو افتتاح می‌شود.
نمایندگان در کنفرانس UNCED معاهده کاهش گازهای گلخانه‌ای را تصویب می‌نمایند، ایالات متحده از حمایت از کنواسیون تنوع حیاتی خودداری می‌ورزد.
بوش و یلستین با تقلیل زرادخانه هسته‌ای به میزان نیمی از سطوح مجاز در معاهده استارت موافقت می‌کنند.
ناتو تمامی سلاحهای هسته‌ای تاکتیکی زمین پایه ایالات متحده را از اروپا را خارج می‌سازد.
سنای ایالات متحده خواستار ضرب الاجل فوری و ممنوعیت نهائی در خصوص آزمایشات هسته‌ای می‌گردد.
شورای امنیت ملل متحد استفاده از زور را برای تضمین ارسال و تحویل کمکهای انساندوستانه به بسنی هرزه گوین تصویب کرد.
کره جنوبی و چین روابط دیپلماتیک برقرار می‌کنند، تایوان روابطش را با کره جنوبی قطع می‌نماید.
دهمین کنفرانس سران کشورهای غیر متعهد در جاکارتا، اندونزی تشکیل می‌شود.
ویتنام موافقت به بازگرداندن وسائل شخصی سربازان ایالات متحده باقیمانده از جنگ ویتنام می‌نماید.
کوبا و روسیه با امضای موافقتنامه تجاری،

توافق می‌نمایند که ایستگاه جمع‌آوری اطلاعات جاسوسی کوبا حفظ شود.
شورای امنیت ملل متحد محاصره دریائی علیه یوگسلاوی را تحمیل می‌نماید.
شورای امنیت ملل متحد اجازه می‌دهد.
که نیروهای نظامی برهبری ایالات متحده با "استفاده از تمامی ابزار لازم" به تحویل مواد غذائی و کمکهای انساندوستانه به سومالی کمک بنمایند.
ناتو تمایلش را به اجرای منطقه پرواز ممنوع بر فراز بسنی اعلام می‌دارد.

۱۹۹۳

جامعه اروپا تأسیس بازار آزاد اقتصادی داخلی را آغاز می‌کند.
چکسلواکی به جمهوری چک و اسلواکی تقسیم می‌گردد.
بیش از ۱۲۰ کشور معاهده مهم ممنوعیت سلاحهای شیمیائی را امضا می‌کنند.
کنست اسرائیل قانون ممنوعیت تماس اسرائیلها با اعضای سازمان آزادیبخش فلسطین را لغو می‌سازد.

دولت کلینتون

بمب تروریستها در پارکینگ زیرزمینی ساختمان مرکز تجارت جهانی در شهر نیویورک منفجر می‌شود.
اعضای ناتو نسبت به پیشنهاد ایالات متحده جهت اعزام سربازان پاسدار صلح به بسنی به توافق نمی‌رسند.
شورای امنیت ملل متحد قطعنامه اعزام نیروی پاسدار صلح به سومالی را تصویب می‌کند.
صربهای بسنی طرح صلح ملل متحد را رد می‌کنند، تحریمات شدیدتر علیه یوگسلاوی بدنبال آن می‌آید.

دانمارک معاهده ماستریخت را علیرغم شکست ۱۹۹۲، تصویب می‌کند.
ایالات متحده و نیروهای متحد به حملات علیه فرمانده شورشی محمد فرح عیدید مبادرت می‌ورزند.
شورای امنیت ملل متحد رای به برقراری تحریم نفت، اسلحه و کمک مالی علیه هائیتی می‌دهد.
کلینتون دستور حمله موشکی به مرکز اطلاعاتی عراق را می‌دهد، بعد از آنکه گفته شد عراق توطئه قتل رئیس جمهور سابق بوش را تدارک دیده بود.
ایالات متحده ۳۵۰ سرباز به مقدونیه جهت شرکت در نیروی حافظ ملل متحد اعزام می‌دارد.
روسیه ضرب‌الاجل آزمایشهای هسته‌ای را تمدید می‌کند، ایالات متحده نیز عمل متقابل به مثل می‌نماید.
ایالات متحده چین را متهم به نقض رژیم کنترل تکنولوژی موشکی می‌نماید، تحریمهائی بر چین و پاکستان اعمال می‌کند.
ایالات متحده و روسیه نسبت به ساخت ایستگاه فضائی بین المللی تا پایان دهه توافق می‌نمایند.
نخست وزیر اسرائیل رابین و رئیس سازمان آزادیبخش فلسطین عرفات توافق اولیه را امضا و با یکدیگر دست می‌دهند.
چین با آزمایش زیر زمینی سلاح هسته‌ای، عملاً ضرب الاجل جهانی را نقض می‌کند.
ناتو موافقت می‌نماید که به دولتهای سابق عضو پیمان ورشو و دیگران وضعیت "شریک برای صلح" به عنوان نخستین گام بسوی عضویت کامل در اتحادیه را بدهد.
کره شمالی مانع از بازدید و نظارت ملل متحد از مرکز سلاحهای هسته‌ای می‌شود.
کنگره ایالات متحده و پارلمان کانادا نفتا را

تصویب می‌کنند.
دور اروگوئه مذاکرات گات به نتیجه موفقیت آمیزی رسید.
بریتانیا و ایرلند در خصوص چهارچوب صلح در ایرلند شمالی توافق کردند.
ایالات متحده سربازانش را از سومالی خارج می‌کند.
اوکراین اعلام می‌دارد که زرادخانه هسته‌ای‌اش را متروک می‌گذارد.

۱۹۹۴

ایالات متحده و کره شمالی درخصوص بازرسی بین المللی مراکز هسته‌ای کره شمالی به توافق می‌رسند.
ایالات متحده به نوزده سال تحریم تجاری علیه ویتنام خاتمه می‌بخشد.
ایالات متحده با افزایش کمک به قزاقستان موافقت می‌کند بعد از آنکه رئیس جمهور نظر بایف التزامش را نسبت به معاهده عدم گسترش سلاحهای هسته‌ای اعلام داشت.
افسر ضد اطلاعاتی سیای آمریکا آلدریج آمس و همسرش روزاریو به اتهام جاسوسی دستگیر می‌شوند.
جنگنده‌های ناتو هواپیماهای صربهای بوسنی را در نخستین اقدام جنگی سرنگون می‌سازند.
اعضای سازمان همکاری اقتصادی و توسعه، بجز ایالات متحده، در خصوص ممنوعیت صادرات ضایعات خطرناک به دنیای جنوب موافقت می‌نمایند.
برزیل و اعتبار دهندگان بانکی موافقت به استمهال بدهی برزیل و خاتمه دادن به یک دهه طولانی "بحران بدهی" جهانی می‌کنند.
هزاران آواره از بیم کشتار از رواندا می‌گریزند.
نخست وزیر اسرائیل رابین و رئیس پی ال او عرفات توافقی را جهت خودگردانی فلسطینی‌ها در غزه و جریکو امضا می‌کنند.
کلینتون ضمن تمدید شرط دولت کامله الوداد به چین مسافرت می‌کند و بستگی شرط مذکور با حقوق بشر مورد غفلت قرار می‌گیرد.
کمیسیون جنایات جنگی ملل متحد جهت رسیدگی به جنایات جنگی در بسنی تشکیل می‌گردد.
رؤسای جمهور مکزیک، کلمبیا و ونزوئلا نسبت به ایجاد بازاری مشترک توافق می‌کنند.
روسیه رسماً در برنامه "مشارکت برای صلح" ناتو وارد می‌شود.
آفریقای جنوبی بعد از بیست سال تعلیق، به مجمع عمومی ملل متحد پذیرفته می‌شود.
رهبران گروه هفت در بیستمین اجلاس سالانه اقتصادی سران کشورهای صنعتی دیدار می‌کنند.
ایالات متحده کنواسیون ملل متحد درباره حقوق دریاها را امضا می‌کند.
شورای امنیت ملل متحد استفاده از نیروی تهاجمی بین المللی به رهبری آمریکا را جهت برکنار کردن رژیم نظامی هائیتی تصویب می‌کند.
ایالات متحده فروش هواپیمای جنگنده را به پاکستان متوقف می‌سازد چون پاکستان در لغو برنامه سلاحهای هسته‌ای کوتاهی می‌نماید.
مقامات روسیه قاچاق اورانیوم نوع تسلیحاتی از اتحاد شوروی سابق بخارج ضبط شده در آلمان را انکار می‌کنند.
ژاپن موافقت می نماید که مبلغ ۱۰۰ میلیون دلار جهت جلب رضایت و جبران رفتار وحشیانه نیروهای اشغالگرش طی جنگ جهانی دوم صرف نماید.
سومین کنفرانس ملل متحد پیرامون جمعیت و توسعه برنامه چشمگیری را برای ثابت نگاهداشتن نرخ رشد جمعیت جهان اتخاذ نمود

کارتر رئیس جمهور سابق، برکناری مسالمت آمیز رهبران نظامی هائیتی را مذاکره نمود، سربازان آمریکائی وارد هائیتی می‌شوند.
عراق سربازانش را نزدیک مرز کویت مستقر می‌نماید، ایالات متحده سربازانش را به منطقه خلیج فارس اعزام می‌دارد.
رئیس جمهور آریستید در هائیتی به قدرت باز می‌گردد.
اسرائیل و اردن معاهده صلح امضا می‌کنند.
عراق در اقدامی بمنظور ترغیب ملل متحد به برداشتن تحریمات مرزهای کویت را برسمیت می‌شناسد.
ایالات متحده بطور پنهانی بیش از ۱۳۰۰ پوند اورانیوم نوع تسلیحاتی را که تحت حفاظت ضعیفی بود از قزاقستان به ایالات متحده انتقال می‌دهد.
رأی‌دهندگان نروژی با ورود به جامعه اروپا مخالفت می‌کنند.
ایالات متحده میزبانی نخستین اجلاس سران کشورهای نیمکره غربی را بعد از سه دهه بعهده می‌گیرد که با ایجاد منطقه آزاد تجاری موافقت می‌شود.
یلتسین می‌گوید روسیه از همه امکانات موجود برای خلع سلاح نیروهای رقیب در ایالت جدا شده چچن استفاده خواهد کرد.
ایالات متحده، کانادا و مکزیک می‌پذیرند که نهایتاً عضویت شیلی را به نفتا قبول کنند.
کارتر رئیس جمهور سابق، به سارایوو میرود در تلاشی جهت فیصله جنگ داخلی، صربهای بسنی با آتش بس چهار ماهه موافقت می‌کنند.

۱۹۹۵

کلینتون برای نجات پزو مبلغ ۲۰ بیلیون دلار به مکزیک پیشنهاد کمک می‌نماید. این اقدام با کنار گذاشتن کنگره صورت می‌گیرد.
نخستین اجلاس سران منطقه‌ای با حضور اسرائیل از گفتگوهای صلح حمایت می‌کند.
ایالات متحده بزرگترین تحریمهای تنبیهی تجاری در تاریخ آمریکا را علیه چین اعمال می‌کند.
محکمه ملل متحد در نخستین اقدام خود ژنرال صرب زلیکویکیچ را متهم به نسل کشی می‌کند.
عراق ظاهراً به طور محرمانه نفت می فروشد و ممنوعیت ملل متحد را نادیده می‌انگارد.
دلار آمریکا در بازارهای بین المللی علیرغم مداخلات هماهنگ شده بانکهای مرکزی سقوط می‌کند.
حمله با گاز اعصاب در داخل متروی توکیو دوازده نفر را مقتول و هزاران نفر را مریض می‌سازد.
کلینتون از هائیتی دیدار می‌کند تا عقب نشینی قوای آمریکائی و تصدی نقش پلیس توسط نیروهای چند ملیتی را مشخص کند.
ایالات متحده به سیاست سی و پنج ساله در مورد کوبا خاتمه می دهد، مذاکرات با کوبا برای بازگشت فراریان قایق نشین کوبائی آغاز می‌شود.
ایالات متحده تمامی تجارت با ایران را قطع می‌کند، این اقدام از حمایت اندک بین المللی برخوردار گردید.
اروپا پنجاهمین سالگرد پیروزی جنگ جهانی دوم (روزوی — ای) را جشن می‌گیرد.
روسیه طرح فروش رآکتور اتمی به ایران را در جریان اجلاس سران ایالات متحده به روسیه در مسکو تغییر می‌دهد.
کنفرانس ملل متحد با تمدید دائمی معاهده عدم گسترش سلاحهای هسته‌ای موافقت می‌کند.
صربهای بالکان، پاسداران صلح ملل متحد را می‌کشند، سایرین را گروگان می‌گیرند تا مانع

از حملات هوائی ناتوشوند.
نخستین کنفرانس طرفهای متعاهد بموجب کنواسیون تغییر آب و هوا در برلن برگزار می‌شود.
ایالات متحده و ژاپن در خصوص معاملات اتومبیل به توافق دست می‌یابند و مانع از اجرای تهدیدات آمریکا در خصوص تعرفه‌های تنبیهی می‌شوند.
دولت کلینتون به رئیس جمهور تایوان جهت دیدار غیر رسمی از ایالات متحده اعطای روادید می‌کند.
سفینه فضائی رفت و برگشت آمریکائی اتلانتیس در ایستگاه فضائی روسی میر پهلو می‌گیرد.
چین یک آمریکائی چینی تبار فعال درخصوص حقوق بشر را بخاطر کسب اسرار دولت چین دستگیر می‌کند.
صربهای بسنی "منطقه امن" اعلام شده توسط ملل متحد را تصرف می‌کنند و به سایر مناطق امن نیز حمله می‌برند.
ایالات متحده اعلام می دارد که به عادی سازی روابطش با ویتنام کمونیست خواهد پرداخت.
کنگره رأی به عدم پرداخت وامهای اضافی آمریکا به مکزیک می‌دهد.
تلاشهای پنهانی دیپلماتیک ایالات متحده جهت کمک به اعاده دمکراسی در نیجریه فاش گردید.
کرواسی مبادرت به حمله به صربهای کروات می‌کند. تهدید به تداوم و توسعه جنگ می‌نماید.
کنگره ایالات متحده با رای دادن به برداشتن تحریم تسلیحاتی علیه بسنی، سیاست کلینتون را مختل می‌سازد، کلینتون این اقدام را وتو می‌کند.
هیروشیما یادبود پنجاهمین سالگرد انهدام توسط نخستین بمب اتمی استفاده شده در جنگ را برگزار می‌کند.
کلینتون نخستین رئیس جمهور آمریکاست که خواستار منع تمامی آزمایشات هسته‌ای در سراسر جهان می‌شود.
چین چهارمین آزمایش هسته‌ای زیر زمینی را طی ۱۴ ماه بعمل می‌آورد.
چین مبادرت به تمرینات نظامی می‌کند. موشکهای هدایت‌شونده به نزدیکی سواحل تایوان پرتاب می‌نماید.
هند و چین گفتگوها را برای کاهش نیروها در طول مرز مورد مناقشه هیمالایائی برگزار می‌کنند.
کوشش هماهنگ توسط ایالات متحده، ژاپن و آلمان ارزش دلار را به بالاترین حد در شش ماه می‌رساند.
سنای آمریکا از تصویب کنواسیون سلاحهای شیمیائی طفره می‌رود، آینده این معاهده مورد تردید است.
جنگنده‌های ناتو هدفهای صربهای بسنی را در پاسخ به بمباران سارایوو مورد حمله قرار می‌دهند که بزرگترین حمله نظامی در تاریخ ناتو است.
زئیر اعلام می‌دارد که آوارگان رواندائی را مجبور به ترک کشورش می‌نماید.
ملل متحد چهارمین کنفرانس جهانی زن را در پکن برگزار می‌کند، هیلاری رو دام کلینتون بعنوان رئیس افتخاری هیات نمایندگی ایالات متحده حضور می‌یابد.
فرانسه بدون اعتنا به مهلت مقرر سه ساله مبادرت به یک رشته آزمایشات هسته‌ای در اقیانوس آرام جنوبی می‌کند.
طرفهای درگیر بسنی نسبت به چهار چوب صلح توافق می‌کنند، ایالات متحده به تلاشهای دیپلماتیک شدیدی در یوگسلاوی سابق دست

می زند.
نامـزدهای طرفدار دمکراسی در آخرین انتخابات هنگ‌کنگ پیروز می‌شوند قبل از اینکه مستمره بریتانیا در ۱۹۷۷ در اختیار چین قرار گیرد.
اســرائیل و ســازمان آزادیــبخش فلســطین در خصـوص پیمانـی جهـت خاتمه دادن به اشغال نظامـی شـهرهای کـرانه غربـی توافق می‌کنند، نخسـت وزیر را بین و رئیس سازمان آزادیبخش فلسطین عرفات موافقتنامه را در واشنگتن امضا می‌کنند.
پلـیس فرانسـه، مظـنون بـه یـک رشـته بمـب گذاریهـای تروریسـتی را کـه گمـان مـی رفـت توسـط افراطـیون الجزایـری حمایـت می‌شد به قتل رساند.

فهرست لغات

Absolute Poverty فقر مطلق وضعی که مشخصه آن عدم دسترسی به آب سالم یا مواد غذایی کافی، بهداشت، یا خدمات بهداشتی است که در حال حاضر تعدادی زیادی قریب یک پنجم ساکنان زمین در این وضعیت به سر می‌برند.

Accommodationists توافق‌جویان کسانی که بدنبال جنگ ویتنام بر ارتباطات و همکاری با سایر کشورها، تاکید داشتند، بخصوص تنش زدائی با اتحاد شوروی، و این دیدگاه را که ایالات متحده می‌تواند موضعی یکجانبه در جهان داشته باشد، مردود دانستند، طرفدارن چند جانبه‌گرایی در جهان بعد از جنگ سرد.

Ad hoc decision making تصمیم‌گیری موردی (موقتی) رفتاری است که در واکنش به تصمیمات دیگران یا هنگام بروز مشکل، مبادرت به اتخاذ تصمیم می‌کند، عطف توجه به بحران فوری روز و اجتناب از اندیشیدن درازمدت.

Ad hocracy اداره موردی سیستم تصمیم‌گیری‌ای که به رئیس جمهور آزادی عمل می‌دهد که کمیته های مشورتی ایجاد و ماموریت مطالعه و بررسی وضعیت یا مساله بخصوصی را به آنها بدانها محول کند بدون اتکای به الگوهای معمولی و مستقر ارائه مشورت از طریق مقامات کابینه یا سازمانهای بوروکراتیک.

Agenda setting برنامه چینی نقشی که رسانه‌های جمعی ایفاء می‌کنند در اینکه به مردم بگویند درباره چه موضوعی باید بیندیشند.

Anti authoritarianism ضد اقتدارگرایی عارضه‌ای فکری که در اشخاص درون‌گرا بروز می‌کند که نسبت به نظم و قدرت احساس نارضایتی دارند.

Assured destruction انهدام مطمئن ظرفیت ادامه بقا و تحمل بدترین حمله ممکن از سوی متجاوز، و داشتن قدرت آتش کافی که بتوان خسارت غیر قابل قبولی را بر حمله کننده بعنوان تلافی وارد آورد، یکی از عناصر اصلی دکترین بازدارندگی استراتژیک دولتهای کندی و جانسون.

Attentive Public مردم آگاه مردمی که هشیار و آگاه درباره امور خارجی هستند ولی ضرورتاً دسترسی به تصمیم‌گیرندگان ندارند.

Authoritarianism اقتدارگرائی مجموعه‌ای از تمایلات که شامل وفاداری به ارزشهای متعارف و محکوم ساختن کسانی است که آنها را رد می‌کنند، طرفداران اقتدار، قدرت را ستایش می‌کنند و مطیعانه تسلیم رهبران می‌شوند.

Ballistic missile defence (BMD) دفاع موشکی بالیستیک تجهیزات دفاعی علیه حملات موشکهای بالیستیک قاره پیما.

Beggar - thy - neighbor policies سیاست خرابی همسایه و آبادی خودی اقدامات بمنظور تقویت رفاه داخلی با تدابیری مانند پایین آوردن ارزش برابری ارز، برقراری تعرفه ها، سهمیه ها، سوبسید صادراتی و سایر استراتژیهائی که موجب افزایش مازاد تجاری به زیان کشورهای دیگر می‌شود.

Belief system نظام اعتقادی ادراکی که از طریق آن افراد اطلاعات را دریافت و تحلیل می‌کنند که آنها را نسبت به محیط فیزیکی و اجتماعیشان آگاه و به تعیین هدفها و سایر ترجیحات کمک می‌کند، و ایده‌ها را بطور منظم به یکدیگر مرتبط می‌سازد.

Biodiversity تنوع حیاتی وفور طبیعی انواع گیاهان و جانوران، میراث ژنتیک بشری، که بخاطر انهدام جنگلها و سایر خسارات محیط زیستی شدیداً در معرض نابودی جدی است.

Bipartisanship همکاری دوحزبی کاربرد عملی ایده‌ای که "سیاست در لبه آب متوقف می‌شود"، سابقاً جهت توصیف روابط همکاری بین کنگره وقوه اجرائی طی بخش اعظم دوران ریاست جمهوری روزولت، ترومن و آیزنهاور بکار می‌رفت.

Bipolar(bipolarity) دو قطبی ساختاری جهانی که در آن قدرت در دو مرکز یا قطب متمرکز گردیده است، قدرت موثر جهانی از اواخر سالهای ۱۹۴۰ تا زمان بحران موشکی کوبا ۱۹۶۲بگونه‌ای توزیع شده بود که ایالات متحده و متحدانش یک قطب و اتحاد شوروی و متحدانش قطب دیگر را تشکیل می‌دادند.

Bipoly Centrism دو قطب مرکزی ساختار قدرت جهانی که تا حدودی آزادتر و سیالتر از ساختار دو قطبی است، که در آن دولتهای متحد با قدرتهای اصلی در اتحادیه روابطی میان خودشان برقرار می‌سازند در حالیکه بخاطر امنیت همچنان متکی به حامیان صاحب قدرتشان می‌باشند.

Brezhnev Doctrine دکترین برژنف دکترینی که به نام نخست وزیر شوروی لئونیدبرژنف خوانده می‌شود، که قصدش توجیه تهاجم ۱۹۶۸ به چکسلواکی و هشدار به سایر دولتهای کمونیست درباره خطرات کناره گیری از دامن سوسیالیسم بود.

Brinkmanship کشاندن به لبه پرتگاه تمایلی که در ایام دولت آیزنهاور وجود داشت جهت رفتن تا لبه جنگ هسته‌ای بعنوان وسیله‌ای برای چانه زدن با اتحاد شوروی.

Bureau of Intelligence and Research دفتر اطلاعات و تحقیقات نماینده وزارت امور خارجه در جامعه اطلاعاتی، که موظف است حساسیتهای دیپلماتیک را نسبت به گزارشهای اطلاعاتی متذکر گردد.

Bureaucratic Politics Model مدل سیاست بوروکراتیک نمونه‌ای که تاکید دارد بر اثرات سیاست گذاری ناشی از کنشهای متقابل و رقابت میان سازمانهای بوروکراتیک و نقشهای رقابت‌آمیزی که افراد در درون آنها دارند.

Carter Doctrine دکترین کارتر بیانیه رئیس‌جمهور جیمی کارتر که ایالات‌متحده جهت حفظ منافعش در خلیج فارس متوسل به کاربرد نیروی نظامی خواهد شد.

Collective Goods (Public Goods) (خیر عمومی) خیر جمعی منافعی که همگان از آن برخوردار می‌شوند و اینکه هیچ کس را بموجب گزینش نمی‌توان از آن محروم ساخت (مانند، امنیت ملی).

Collective Security امنیت جمعی نظامی متجسم در سازمانهای بین المللی، مانند ملل متحد که در آن دولتهای عضو متعهد می‌شوند به منظور دفع تجاوز توسط هر دولتی، هر وقت و هرکجا که باشد به یکدیگر به پیوندند.

Collegial Model مدل دانشگاهی رهیافت تصمیم‌گیری قوه مجریه که تأکید بر کار تیمی و حل گروهی مشکل دارد، که در آن رئیس جمهور دوست دارد مانند محور اتصالات چرخ باشد، با پیوندهایی که بهر یک از مشاوران و رؤسای سازمانها وصل می‌شود.

Comparative Advantage مزیت نسبی یک اصل کلیدی در تئوری کلاسیک تجارت بین المللی که به موجب آن تمامی دولتها منتفع خواهند شد اگر هر یک تخصص در کالائی یابد که می‌تواند بطور نسبی ارزان تولید کند و از طریق تجارت کالاهایی را که هزینه تولیدشان بالاست تامین نماید.

Compellence اجبار دیدگاهی درباره سلاحها هسته‌ای به عنوان ابزاری که یک کشور می‌تواند

کشورهای دیگر را مجبور به قبول اراده اش به نماید.

Competitive Model مدل رقابت‌آمیز رهیافتی به منظور تصمیم گیری در قوه مجریه که رئیس جمهور عامداً نظر به ایجاد اختلاف و افزایش رقابت میان مشاوران ریاست جمهوری دارد.

Concert – Based Collective Security امنیت جمعی هماهنگ سیستم سیاسی بین المللی که در آن قدرتهای بزرگ نقش رهبری را ایفا می‌کنند ولی رفتارشان را در چهار چوب یک سیستم امنیت جمعی اعمال می‌کنند تا به قدرتهای کوچک و متوسط اطمینان دهند که نظرشان در خصوص موضوعات مؤثر بر آنها، حائز اهمیت است.

Conservatism محافظه‌کاری مفهومی روانی که متضمن مجموعه‌ای از خصوصیات شخصیتی مرتبط شامل خصومت و سوء ظن، جمود و قهریت، عدم تسامح، انعطاف ناپذیری و فقد عاطفی می‌باشد.

Containment سد بندی استراتژی سیاست خارجی که توسط رئیس جمهور ترومن ابداع شد به منظور ممانعت از توسعه قدرت و نفوذ اتحاد شوروی در امور جهانی.

Cooperative Internationalism بین‌المللی‌گرایی همکاری کننده پشتیبانی از دخالت فعال در امور جهانی که تاکید بر تمایل ایالات متحده به همکاری با سایر کشورها جهت حل مشکلات جهانی و نیز ملی دارد.

Counterforce نیروی مقابله یک استراتژی سیاست خارجی که در پی بازدارندگی با نشانه گرفتن تسلیحات و قوای نظامی دشمن است.

Counter Intelligence ضد اطلاعات عملیاتی که بخصوص علیه فعالیتهای جاسوسی سرویسهای اطلاعاتی خارجی، منجمله تلاش جهت رخنه در آنها می‌باشد.

Counter Proliferation ضد گسترش سلاح مفهومی که تلویحاً به معنای آنست که ایالات متحده خودش بعنوان تنها داور جهانی و نابود کننده سلاحهای تخریب جمعی عمل می‌کند.

Countervailing Powers قدرتهای همسنگ توصیفی از فعالیت گروه ذینفع که در آن نفوذ سیاسی نامتناسب یک گروه موجب خواهد شد که یک گروه یا گروههای مخالف با کشاندن سیاست در جهت مخالف آنرا به تعادل درآورند.

Countervailing (war-Fighting) Strategy استراتژی خنثی کننده (نیرو جنگی) طرحی، مندرج در دستورالعمل شماره پی. دی ۵۹ ریاست جمهوری کارتر، بمنظور افزایش بازدارندگی با نشانه گرفتن نه فقط مراکز جمعیتی و صنعتی اتحاد شوروی بلکه همچنین قوای نظامی و تسلیحات آن.

Countervalue نابودی حیاتی استراتژی تسلیحاتی هسته‌ای که درصدد بازدارندگی با تهدید به انهدام چیزهائی است که برای خصم بیشترین ارزش محسوب می‌شود مانندجمعیت و مراکز نظامی صنعتی.

Covert Action اقدام پنهانی فعالیتی مخفیانه که نوعاً در خارج از کشور علیه حکومتهای خارجی، تأسیسات یا افراد با غرض مشخص نفوذ گذاشتن مستقیم بر نتایج رویدادهای سیاسی انجام می‌شود.

Cross - pressures فشارهای متقابل نیروهای موجود در درون و در میان گروههای خاص ذینفع که به واسطه ویژگی عضویت و روابط متقابل تاثیر گروهها را کم می‌کنند زیرا اعضای گروه آن را در جهات مخالف هم می‌کشند.

Decision Avoidance تصمیم گریزی رفتاری بوروکراتیک که سیاست‌گذاران تصمیم‌گیری را به تاخیر می‌افکنند یا آنرا با "رد مسئولیت" به دیگری واگذار می‌کنند.

(Dia) Defence Intelligence Agency آژانس اطلاعات دفاعی آژانس اطلاعات دفاعی که مسئول گردآوری اطلاعات ملی (بهتر است گفته شود تاکتیکی) است و مشاور اصلی اطلاعاتی وزیر دفاع و رئیس ستاد مشترک ارتش می‌باشد.

(Gioldwater-Nichols Act) Defense Reorganization Actof 1986 قانون تجدید سازمان دفاعی ۱۹۸۶ (قانون گلدواتر – نیکلز) قانونی که قدرت را از شعب جداگانه نیروهای مسلح به نهادهای وابسته به ستاد مشترک انتقال داد در اقدامی جهت تخفیف رقابت بین نیروها ی جداگانه ارتش.

Deferrals تعویق‌ها تاخیرات موقتی در خرج کردن که بدان وسیله رئیس جمهور، بشرط بررسی کنگره، می‌تواند اعتبارات مورد نظر را برای مدت دوازده ماه حبس کند.

Dehumanization of Poreign Policy غیر انسانی کردن سیاست خارجی اثر بالقوه تصمیم‌گیری بوروکراتیک که با تخصصی کردن تصمیمات مانع از بروز علائق اخلاقی یا انساندوستانه یا مشابه آن در روند سیاست‌گذاری می‌شود.

Democracy دمکراسی نظامی سیاسی که مشخصه آن انتخابات آزاد و حق انتخاب کردن عمومی است.

Dependent Variable متغیر وابسته آنچه یک پژوهنده در پی توضیحش می‌باشد و آن اینکه، در چهارچوب مفهوم سیاست خارجی، رفتار سیاست خارجی یک کشور متغیری وابسته می‌باشد.

Desertifiication گسترش بیابانی افولی مداوم در قابلیت تولید و باروری ارضی ناشی از مضایق دراز مدت زیست محیطی، که غالباً بخاطر رشد جمعیت حادث می‌شود.

Detent تنش زدایی استراتژی سدبندی متخذه در ۱۹۶۹ که تاکید بر نیاز به همکاری ابرقدرتها و خویشتن داری داشت و در پی ایجاد نهضتی جدای از رقابت و در جهت همکاری بود.

Deterrence بازدارندگی استراتژی‌ای بمنظور برحذر داشتن دشمن از کاربرد زور با متقاعد ساختنش به اینکه هزینه چنین عملی بر منافع بالقوه‌اش می چربد.

Development Assistance کمک عمرانی کمک‌های بلاعوض و وامهای اعطایی جهت توسعه اقتصادی و اجتماعی، نوعاً بمنظور بهداشت، آموزش و پرورش، کشاورزی، توسعه روستائی، یا ترمیم خسارات ناشی از بلایا، هدف از این کمک‌ها تامین اهداف دراز مدت سیاست خارجی است.

Discretionary Funds وجوه در اختیار پولهائی که کنگره در اختیار رئیس جمهور جهت مواجهه با وضعیتهای غیر قابل پیش‌بینی در زمان تنظیم بودجه سالانه قرار می‌دهد.

Doctrine of Political Question دکترین مساله سیاسی جعلی قضائی که محاکم را قادر میسازد که مسائل مورد اختلاف سیاست خارجی، که کنگره و رئیس جمهور را در مقابل هم قرار می‌دهد، مانند اختیارات جنگ را، با ابراز این عقیده که مسائل عمدتاً سیاسی هستند تا حقوقی، کنار نهد.

Dogmatism جزمیت خصال شخصیتی که نمونه بارزش افراد تنگ نظر می‌باشد که عقاید شان جزمی است و از اصلاح آن علیرغم شواهد مغایر با آن امتناع می‌ورزند.

Dollar Convertibility قابلیت تبدیل دلار تعهد حکومت ایالات متحده بموجب رژیم برتون وودز که در هر زمانی بنا به تقاضا در برابر دلار طلا خواهد داد، قابلیت تبدیل ترتیبی است که طی آن یک حکومت اجازه می‌دهد که پولش به راحتی با ارزهای سایر کشورها مبادله شود.

Dollar Diplomacy دیپلماسی دلار سیاست ایالات متحده از ۱۹۰۰ تا ۱۹۱۳، به منظور حمایت از

رشد سریع منافع تجاری در کارائیب و آمریکای مرکزی که توسط رئیس جمهور تافت به عنوان "جایگزینی دلار بجای گلوله" توصیف گردید.

Domino Theory نظریه دومینو نظر مورد پسند عمومی در سالهای ۱۹۶۰ که سقوط یک کشور به دامن کمونیسم موجبی برای سقوط کشورهای مجاور آن خواهد بود.

Economic Liberalism آزادگرائی اقتصادی وجود یا توسعه اقتصاد بازار

Economic Nationalists (mercantalists) ناسیونالیستهای اقتصادی (سوداگرایان) کسانی که جهت دولت نقش اساسی در ایجاد رفاه اقتصادی ملی قائل می‌باشند، با تاکید بر منافع ملی خود در معاملات اقتصادی بین المللی به جای منفعت متقابل همه طرفهای تجاری.

Economic Support Funds (Esf) وجوه حمایت اقتصادی دلارهای اعطائی یا وام داده شد به کشورهائی که از لحاظ سیاسی اهمیت ویژه برای ایالات متحده دارند جهت پیشبرد اهداف سیاسی کوتاه مدت.

Environmental Refugees آوارگان محیط زیستی مردمی که مجبور به ترک زمینهایشان شده‌اند که دیگر به سبب فرسودگی زیست محیطی مناسب برای سکونت انسان نمی‌باشد، در حال حاضر قریب ده میلیون نفر مشمول این اصطلاح می‌باشند.

Espionage جاسوسی گردآوری غیرقانونی اطلاعات از طریق جاسوسی جهت تحصیل اطلاعات محرمانه حکومت.

Exceptional American Experience تجربه استثنائی آمریکا نبود نزاع طبقاتی یا مذهبی مشهود در زمان تاسیس آمریکا که انزوای جغرافیائی از هیجانات سیاسی اروپا نیز مکمل آن بود.

Executive Agreements موافقتنامه های قوه مجریه موافقتنامه‌های بین‌المللی که مستلزم نظر و رضایت سنا نیست و دارای اثری حقوقی مشابه معاهدات است که تصویب سنا را لازم دارد.

Extended Deterrence بازدارندگی گسترده استراتژی ای که در پی بازداشتن خصم از حمله به متحدان یک کشور نیز می‌باشدکه توصیف گر تعهد ایالات متحده به دفاع از اروپای غربی در برابر حمله شوروی یا پیمان ورشو در جریان جنگ سرد است.

External Source Category مقوله منبع خارجی ویژگیهای نظام بین المللی و خصوصیات و رفتارهای بازیگران دولت و غیر دولت تشکیل دهنده آن، از جمله محیط جهانی و اقدامات واقع در خارج از کشور که بر تصمیمات سیاست خارجی یک کشور مؤثر می‌باشد.

Fair Trade تجارت عادلانه مفهومی که به موجب آن به صادر کنندگان یک کشور باید به همان اندازه امکان دسترسی به بازارهای خارجی داده شود که تولیدکنندگان خارج می‌توانند در بازار آن کشور بهره‌مند باشند.

Finished Intelligence اطلاعات پرداخته، داده های بدست آمده از تمامی منابع – چه مخفی و چه آشکار – که با دقت کارشناسی پرداخته و تحلیل شده است که مخصوصاً نیازهای سیاست خارجی کشور را برآورده سازد.

First World جهان نخست اصطلاح بکار رفته در عصر جنگ سرد بمنظور مشخص کردن کشورهای صنعتی با حکومتهای دمکراتیک و اقتصادهای مبتنی بر بازار، عمدتاً در اروپای غربی و آمریکای شمالی.

Fixed Exchange Rate System سیستم نرخ ثابت تسعیر سیستمی پولی که به موجب آن حکومت ارزش پولش را در برابر ارز سایر کشورها با نرخ ثابتی تعیین می‌کند.

Flexible Response واکنش کشش‌پذیر وضع دفاعی ایالات متحده و ناتو که متضمن تمایل و

آمادگی ایالات متحده و متحدانش در واکنش نسبت به حمله خصمانه است در هر سطحی که مناسب باشد – خواه با سلاحهای متعارف خواه هسته‌ای.

Food For Peace Program برنامه غذا برای صلح برنامه ای که بر طبق قانون ۱۹۵۴ کمک وتوسعه تجارت مواد کشاورزی (پی ال ۴۸۰) ایجاد شد تا محصولات کشاورزی را بنا به اعتبار بفروشد، کمک بلاعوض جهت اعانات اضطراری بدهد، توسعه اقتصادی را ترویج و سازمانهای داوطلب امدادی را کمک نماید.

Forceful Persuasion ترغیب قهری نمایش نیروی نظامی کمتر از حد جنگ به منظور تاثیر گذاشتن بر تصمیمات سایر کشورها.

(Fas) Foreign Agricultural Service سرویس کشاورزی خارجی اداره مسئول امور بین المللی در وزارت کشاورزی با هدف افزایش فروش محصولات کشاورزی آمریکا در کشورهای خارجی.

Foreign Economic Aid کمک اقتصادی خارجی وام و کمک بلاعوض پولی به سایر کشورها، که غالباً مشروط به خرید کالاها و خدمات از ایالات متحده می‌باشد.

(Fms) Foreign Military Sales فروش نظامی خارجی برنامه کمک نظامی خارجی و فروش اسلحه به جای کمک بلاعوض، که آمریکا را تبدیل به بزرگترین فروشنده اسلحه در جهان نموده است.

Foreign Policy سیاست خارجی اهدافی که مقامات یک کشور در پی تحصیل آن در خارج می‌باشند، ارزشهائی که آن اهداف را مهم می سازد، وسایل یا ابزار مورد استفاده جهت نیل بدان.

(FSDs) Foreign Service Officers کارمندان سرویس خارجی اعضای هیات نخبه دیپلماتهای حرفه ای که بطور سنتی مهمترین مشاغل در وزارت امور خارجه را چه در مرکز وچه در خارج در اختیاردارند.

Formalistic Model مدل رسمی رهیافتی جهت تصمیم‌گیری اجرائی که بر طبق آن حدود مشخص اقتدار، نیاز به دخالت ریاست جمهوری در سیاسی کاریهای اجتناب‌ناپذیر میان مقامات کابینه و مشاوران ریاست جمهوری را به حداقل می‌رساند.

Fourth Estate رکن چهارم رسانه‌های جمعی، از نظر بعضی آنقدر با نفوذ و پرقدرت بحساب می‌آیند که بتوان آنها را بعنوان قوه چهارم حکومت ایالات متحده محسوب نمود.

Free- Floating Exchange Rates نرخهای شناور تسعیر بهای ارز که بجای دخالت حکومت توسط نیروهای بازار تعیین می‌شود.

Free Riders مفت سواران کسانی که از منافع خیر (عمومی) جمعی بهره‌مند می‌شوند اما بدون پرداخت چیزی در قبال آن یا با پرداختی اندک.

Gatekeepers مراقبان کارکرد رسانه‌های جمعی در پالایش خبرها و تعیین اینکه چگونه آنها را گزارش کرد، که بویژه در امور خارجی قابل توجه می‌باشد.

(GATT) General Agreement on Tariffs and Trade موافقتنامه عمومی تعرفه و تجارت (گات) سازمانی بین المللی که بعد از جنگ جهانی دوم تاسیس شد بمنظور ترویج و حفظ اصل دولت کامله الوداد بعنوان اساسی برای تجارت آزاد بین المللی.

Global North دنیای شمال اصطلاح مورد استفاده در بعد از جنگ سرد که منظور کشورهائی است که قبلاً بعنوان جهان نخست نام برده می‌شدند. خصوصیات بارزشان عبارتند از دمکراسی، تکنولوژی پیشرفته، ثروت، و نرخ رشد جمعیتی نزدیک به صفر.

Global South دنیای جنوب اصطلاح مورد استفاده بعد از جنگ سرد که غرض کشورهائی است که

قبلاً جهان سوم را تشکیل می‌دادند. کشورهای دنیای جنوب ممکن است برخی ولی نه تمامی خصوصیات ممیزه دنیای شمال (دمکراسی، تکنولوژی پیشرفته، ثروت، و جمعیت با رشد یکنواخت) را داشته باشد.

Global Warming گرم شدن جهانی آب و هوا تغییری در الگوهای آب و هوای کره ارض که زمانی روی می‌دهد که دی اکسید کربن و مولکولهای سایر گازها گرما را در خود نگاه دارد که در غیر اینصورت از زمین به اتمسفر متصاعد می‌گردید.

Governmental Source Category مقوله منبع حکومتی آن جنبه هائی از ساختار حکومت که گزینش‌های تصمیم‌گیرندگان سیاست خارجی را محدود یا افزایش می‌دهد. مثالهایش در ایالات متحده شامل تفکیک قوا در قانون اساسی و نهادینه کردن سیاست‌گذاری در شاخه اجرائی است.

Group Of 7 (G-7) گروه هفت گروهی موقتی از بزرگترین دمکراسیهای صنعتی جهان که درصدد هماهنگ ساختن سیاست اقتصادی کلان می‌باشند. گروه هفت اجلاس سران اقتصادی را بطور سالانه برگزار می‌کند که بسیار درباره آن تبلیغ می‌گردد.

Grop Of 77 (G-77) گروه هفتاد و هفت ائتلافی از جهان فقیر (دنیای جنوب) که متحد شده‌اند تا جهت اخذ امتیازات از جهان غنی (دنیای شمال) فشار وارد آورند. این گروه در ۱۹۶۴ تشکیل گردید اکنون بیش از یکصد کشور در حال رشد در آن عضویت دارند.

Group Think تفکر گروهی فشارهای اجتماعی که هنجارهای گروه را در گروههای کوچک تصمیم گیری تقویت می‌کند، نوعی التصاق و همبستگی در نگرش که ممکن است منجر به گزینشهای سیاسی غیر معمول گردد.

Hard Intelligence اطلاعات سخت اطلاعاتی که سیاست‌گذاران از تجزیه و تحلیل اسناد سری و رمز و ماهواره‌های تجسسی دریافت می‌دارند.

Hard-TargetKillCapacity قابلیت نابودی هدف دشوار توانائی انهدام سلاحهای (حامل کلاهک جنگی) نشانه رفته بسوی موشکهای زمین پایه بالیستیک قاره پیما (ICBMs).

Hardliners تندروان کسانی که در پی جنگ ویتنام، کمونیسم را بعنوان خطری نسبت به ایالات متحده می‌نگریستند، مخالف تنش‌زدایی با اتحاد شوروی بودند، و موضع مداخله جوئی را پذیرفتند، طرفداران یکجانبه گرایی در جهان بعد از جنگ سرد.

Hegemonic Stability Theory نظریه ثبات قدرت مسلط دیدگاهی که بر نقش قدرت فائق، در تثبیت سیستم اقتصادی بین المللی تاکید دارد؛ نقشهای ویژه و مسئولیتهای قدرت اصلی اقتصادی (مسلط) را در یک نظم بازرگانی مبتنی بر نیروهای بازار تعیین می‌کند.

Hegemony سلطه جوئی سلطه ای ناشی از قدرت و نفوذ بیش از حد که یک کشور را قادر سازد تا قواعد حاکم بر روابط بین المللی، هم سیاسی و هم اقتصادی را تحمیل کند یا شکل دهد.

Hero– in - History Model مدل قهرمان تاریخی نظری که بموجب آن شخصِ رهبران، سازنده و حرکت دهنده تاریخ می‌باشند، در سیاست گذاری خارجی، جلوه اش در عملِ انتساب نام روسای جمهور به سیاستهائی است که اعلام می‌دارند.

Human Intelligence (HUMINT) اطلاعات انسانی ثمرات جاسوسی که از سوی منابع انسانی، نه تکنیکی، اطلاعاتی حاصل می‌آید.

Idealism آرمانگرایی مکتب فکری‌ای که معتقد است اصلاحات بنیادی سیستم روابط بین المللی میسر

است. برنامه کار آرمانگرا شامل دیپلماسی آشکار، آزادی دریاها، حذف موانع تجاری، حق تعیین سرنوشت، خلع سلاح عمومی، و امنیت دسته جمعی می‌باشد.

Ideological Groups گروههای آرمانگرا سازمانهای گروه ذینفع که طیف گسترده‌ای از سیاست‌ها از دیدگاه فلسفی خاصی (مانند گروه اقدام دمکراتیک آمریکا) مورد نظر دارد.

Imagery Intelligence اطلاعات تصویری اطلاعات گردآوری شده از ماهواره‌ها در رمز کامپیوتری، که باید تبدیل به تصاویر گردد.

Impoundment حبس وجوه امتناع ریاست جمهوری از مصرف پولی که توسط کنگره تخصیص یافته است.

Inadvertent Audience مخاطب بی‌توجه مردمی که در معرض اطلاعات مربوط به امور خارجی منتشره توسط تلویزیون قرار می‌گیرند که اکثرا نه آن را دوست دارند و نه می‌خواهند.

Independent Variables متغیرهای مستقل عواملی که تاثیری علّی بر متغیری وابسته دارند، در چهارچوب سیاست خارجی، رفتار سیاست خارجی یک کشور متغیری وابسته است و مقولات منبع و عوامل موجود در آن متغیرهای مستقل یا نیروی نهاده شده می‌باشند.

Individual Source Category مقوله منبع فردی خصال شخصی یک سیاست‌گذار شامل ارزشها، استعدادها، و تجارب پیشین که بر گزینشهای سیاست خارجی اش اثر گذاشته و از اینروی بطور بالقوه بر سیاست خارجی کشور مؤثر می‌باشد.

InstrumentalRationality عقلانیت سودمندی ادراکی عقلانی که بر ترجیحات فردی تاکید می‌ورزد با این فرض که وقتی تصمیم‌گیرندگان مواجه با گزینه‌های متعددی شوند، گزینه‌ای را انتخاب می‌کنند که باور دارند نتیجه مورد رجحانشان را حاصل خواهد داد.

Intelligence اطلاعات آگاهی های مفید برای سیاست‌گذاران درباره دشمن بالقوه

Intermediate-Range Nuclear Force (INF) Weapons سلاحهای میان برد هسته‌ای سیستمهای تسلیحات هسته‌ای ایالات متحده مستقر در اروپا در سالهای ۱۹۸۰ در پاسخ به قابلیت هسته‌ای میان برد رو به افزایش اتحاد شوروی، که با معاهده خلع سلاح INF در ۱۹۸۷ از اروپا برچیده شد.

Intermestic Policy Issues مسائل سیاسی دو بعدی مسائلی با محتوی و عواقب داخلی و خارجی.

International Intergovernmental Organizations (IGOS) سازمانهای بین الدولی بین المللی سازمانهای بین المللی که اعضایشان حکومتها هستند (مانند ملل متحد).

International Liquidity ذخایر بین‌المللی حفظ و نگهداری دارائی‌های ذخیره حکومت جهت استفاده در تسویه حسابهای بین المللی.

(INGOs) International Nongovernmental Organization سازمانهای بین المللی غیر دولتی سازمانهای بین المللی که اعضایشان افراد یا گروههای اجتماعی می‌باشند (مانند فدراسیون بین المللی انجمنهای صلیب سرخ و هلال احمر).

International Regimes رژیمهای بین المللی مجموعه‌ای از بازیگران دولتی و غیر دولتی که اصول، هنجارها، قواعد و آئین‌های تصمیم‌گیری مشترکی را بمنظور تسهیل اقدامات و همکاری درباره موضوعی خاصی در روابط بین‌المللی رعایت می‌کنند.

Internationalists بین‌المللی‌گرایان حامیان دخالت فعال آمریکا در امور بین المللی که طرفدار

ترکیبی از استراتژیهای مصالحه جویانه و منازعه آمیز جهت حل مشکلات جهانی و ملی هستند.

Intervening Variable متغیر اتصالی عاملی که یک متغیر مستقل را به یک متغیر وابسته پیوند می‌دهد. در چهارچوب سیاست خارجی، روند سیاست‌گذاری خارجی متغیر اتصال‌دهنده است که نیروی نهادی (مقولات منبع) را به فرآیند (رفتار سیاست خارجی) پیوند می‌دهد.

IronTriangles مثلث آهنین منافع بهم وابسته‌ای که مقاطعه‌کاران دفاعی و گروههای ذینفع (بخش خصوصی)، بوروکراتهای دفاعی (شاخه اجرائی)، و اعضای کنگره (شاخه تقنینی) را بصورت یک هویت واحد پیوند می‌دهد که قطع رشته های پیوندشان بشدت دشوار می‌باشد.

Isolationism انزواجوئی سیاست کناره گیری یا دوری از امور بین المللی. توماس جفرسون،انزواجوئی را بهترین طریقی دانست که ایالات متحده به عنوان ملتی آزاد حفظ کرد و توسعه داد.

Isolationists انزواجویان کسانی که مخالف دخالت فعال ایالات متحده در امور بین المللی هستند خواه با وسایل مصالحه جویانه باشد خواه با ابزار منازعه‌آمیز.

Joint Cheifs of Staff (JCS) ستاد مشترک هیاتی متشکل از افسران ارشد نظامی در داخل هر یک از نیروهای مسلح و رئیسی که توسط رئیس جمهور به عنوان رئیس افسران نظامی کشور منصوب می‌شود.

Kellogg – Briand Pact پیمان بریان – گلوگ موافقتنامهٔ ۱۹۲۸، که همچنین بعنوان پیمان پاریس معروف است، که جنگ را بعنوان ابزار سیاست ملی ممنوع ساخت.

Ligislative Veto وتوی مقننه توانائی کنگره به ابراز عدم موافقت با اقدام رئیس جمهور، مانند فروش عمده اسلحه از طریق قطعنامه مشترک یا رای متوافق دو مجلس پارلمان.

Lend – Lease Act قانون وام و اجاره قانون مصوب ۱۹۴۱ که به ایالات‌متحده اجازه کمک به کشورهائی را می‌داد که برای امنیت ایالات‌متحده ضروری بودند، از اینروی ایالات‌متحده را متعهد به هدف متفقین علیه دولتهای محور ساخت.

Liberal International Economic Order (LIEO) نظم لیبرال اقتصادی بین‌المللی سیستمی از قواعد و نهادها که حاکم بر روابط اقتصادی بعد از جنگ جهانی دوم بود، که به موجب آن موانع در برابر جریان آزاد تجارت و سرمایه بطور زیادی کاهش یافت. اصل کلیدی این نظام، مداخله محدود حکومت در امور اقتصادی است.

Liberal Internationalism بین‌المللی‌گرایی لیبرال سنتی سیاسی مبتنی بر فعال‌گرایی جهانی و اعتقادی که دمکراسیهای لیبرال باید در ایجاد نظم جهانی مسالمت‌آمیز از طریق همکاری چند جانبه و سازمانهای مؤثر بین المللی، رهبری را در دست گیرند.

Liberalism لیبرالیسم سنتی مبتنی بر فلسفه سیاسی جان لاک و تدوین شده توسط توماس جفرسون در اعلامیه استقلال، اساس آن بر دفاع از آزادی فردی و این باور است که قدرت مشروع سیاسی فقط حاصل رضایت افرادی است که برآنها حکومت می‌شود، که مشارکتشان در تصمیماتی که بر سیاست عمومی و کیفیت زندگی اثر می‌گذارد، تضمین می‌گردد.

Liberty آزادی فردی

Linkage Theory نظریه پیوند استراتژی سدبندی که توسط ریچارد نیکسون و هنری کیسینجر طرح گردید که تاکید داشت بر پیوندهای اقتصادی، سیاسی، و استراتژی بمنظور ملتزم کردن ایالات متحده و اتحاد شوروی بیک سرنوشت مشترک که انگیزه‌های آغاز جنگ را کاهش دهد.

Low-Intensity Conflict جنگ کم شدت خشونت یا جنگی که کمتر از حد جنگ تمام عیار متعارف یا مقابله هسته‌ای باشد.

Machiavellianism مشرب ماکیاولی مسلکی که تاکید دارد بر استراتژی و تردستی در مقابل اصول و عواطف، مشخصه آن بویژه ضرورت حتمی کسب قدرت و اعمال آن می‌باشد.

Managed Trade تجارت بسامان سیتمی که در آن حکومت به منظور تحرک روابط تجاری در جهتی که خودش قبلا تعیین کرده است مداخله می‌نماید.

Manifest Destiny سرنوشت آشکار این اعتقاد، معمول در قرن نوزدهم، که ایالات متخده سرنوشتش این است که در سراسر قاره آمریکای شمالی، و عاقبت الامر در ورای آن گسترش یابد.

Marshall Plan طرح مارشال برنامه‌ای که سرمایه آمریکا را جهت بازسازی زیربنای اقتصادی، اجتماعی و سیاسی اروپا غربی بعد از جنگ جهانی دوم بکار گرفت بطوریکه بازاری را برای محصولات آمریکائی تضمین نماید و توانائی اروپا را به مقاومت در برابر خرابکاری کمونیستی تقویت کند.

Massive Retaliation تلافی عظیم دکترینی که توسط آیزنهاور اعلام گردید بمنظور بازداشتن خصم از حمله، و نیل به هدفهای سیاست خارجی با تهدید به انهدام گسترده جمعیت و مراکز نظامی – صنعتی شوروی.

Micromanagement مدیریت خرد دخالت قوه مقننه در اعمال روابط خارجی آمریکا که اغلب توسط روسای جمهور بعنوان مداخله زیاده از حد در مسئولیتهای قوه مجریه تلقی گردید.

Militant Internationalism بین المللی گرایی مبارزه جویانه پشتیبانی برای دخالت فعالانه در امور جهانی و تاکید بر تمایل ایالات متحده به حفظ منافع ملی که خود آن را تعیین کرده باشد و در صورت لزوم با استفاده از زور.

Militarism نظامی گرایی حالتی ذهنی که خصومت به عنوان امری غیر استثنائی و زور وسیله‌ای مشروع برای نیل به اهداف ملی نگریسته می‌شود.

Military – Industrial Complex مجموعه نظامی – صنعتی مشارکتی از نظامیان حرفه‌ای، رهبران صنایع وابسته به مقاطعه‌های نظامی، مقامات برجسته حکومتی که منافع سیاسی‌شان مرتبط است با هزینه‌های نظامی، و قانونگذارانی که حوزه انتخابیه‌شان از هزینه‌های نظامی بهره‌مند خواهد شد.

Monroe Doctrine دکترین مونرو سیاستی پرداخته شده توسط رئیس جمهور جیمز مونرو که بر آن بود که دنیای نو مقید به همان نیروهای استعماری نخواهد بود که اروپاییان آن را نسبت به دیگران اعمال کرده بودند.

Most – Favored – Nation (MFN) Principle اصل دولت کامله الوداد سنگ بنای تجارت آزاد، که می‌گوید امتیازات تعرفه ای اعطا شده بیک کشور باید به تمامی کشورهای صادر کننده همان کالا اعطا شود، از اینروی تساوی در رفتار یک کشور با طرفهای تجاری‌اش را تضمین می‌نماید.

Multiculturalism چند فرهنگ‌گرایی تاکیدی بر اهمیت قومیت در شکل دادن منافع و هویت فردی، و بدینقرار تفوق حقوق قومی بر حقوق فردی و فرصتهای جهانی.

Multilateralism چندجانبه گرایی وسیله‌ای جهت نیل به مقاصد سیاست خارجی که روابط بین سه یا دولتهای بیشتری را بموجب اصول عمومی رفتار (مانند امنیت جمعی) هماهنگ می سازد.

Multilevel Interdependence بهم پیوستگی چند سطحی ساختار جهانی قدرت، مشابه دوائر

متحد المرکز که شبیه کیک چند لایه می‌باشد. لایه بالایی، قدرت نظامی، تک قطبی است، لایه میانی، اقتصاد، سه قطبی است و لایه پایین، وابستگی های متقابل فراملی، انتشار و پخش قدرت را نشان می‌دهد.

Multinational Corporations (MNCs) شرکتهای چند ملیتی مؤسسات بازرگانی که در یک کشور تشکیل و استقرار یافته ولی فعالیتهای بسیاری در خارج داردکه بخاطر سرمایه گذاری مستقیم افزایش می‌یابد، بر عکس سرمایه‌گذاری سهامی که از طریق خرید سهم انجام می‌گیرد.

Multipolar (Multipolarity) چند قطبی (چند قطبیت) ساختاری جهانی که در آن قدرت میان چهار قدرت بزرگ یا بیشتر پخش می‌شود، توصیف گر سیستم بین المللی اروپا - مرکز قبل از جنگ جهانی اول و شاید سیستم در حال ظهور بعد از جنگ سرد باشد که در آن ایالات متحده، ژاپن، چین، روسیه و آلمان(به تنهایی یا در داخل اروپای واحد) ممکن است قدرتها بزرگ بشمار روند.

Munich Conference کنفرانس مونیخ دیدار ۱۹۳۸ میان بریتانیا، فرانسه و آلمان که منجر به موافقتنامه نقض شده‌ای گردید که بیشتر خاک چکسلواکی را ضمیمه آلمان نازی ساخت در ازای آنچه نخست وزیر بریتانیا آنرا "صلح در زمان ما" خواند. ماجرای مذکور موجب این اعتقاد گسترده گردید که متجاوز را نمی‌توان تحبیب کرد.

Mutual Assured Destruction (MAD) اطمینان از انهدام متقابل یک "موازنه دهشت" که در آن محاربان با قابلیتهای اساساً برابر می‌توانند موجب مرگ و نابودی گسترده در یک تبادل هسته‌ای گردند، که این خود سبب تشویق ثبات و اجتناب از جنگ می‌شود. وضعیتی که مبنای استراتژی ایالات متحده و اتحاد شوروی طی قسمت اعظم دوره جنگ سرد بود.

Mutual Security امنیت متقابل اعتقادی که کاهش امنیت ملی کشور دشمن موجب کاهش امنیت خود کشور می‌گردد.

National Intelligence اطلاعات ملی اطلاعاتی که معمولا لازمهٔ سیاست گذاری خارجی می‌باشد.

National Intelligence Estimates (NIEs) برآوردهای امنیت ملی گزارشهای تهیه شده در خصوص بخشهای گوناگون جهان به نحوی که ((بهترین داوری)) جامعه اطلاعاتی در خصوص موضوعات و مسائل مربوطه باشد.

National Reconnaissance Office (NRO) اداره شناسائی ملی سازمان مسئول برای اداره برنامه‌های شناسائی ماهواره ای کشور، که بطور مشترک توسط سیا و وزارت دفاع کنترل می‌شود و تحت پوشش نیروی هوائی فعالیت می‌نماید.

National Security Adviser (NSA) مشاور امنیت ملی رئیس کارکنان شورای امنیت ملی و مشاور اصلی سیاست خارجی رئیس جمهور در داخل زیر مجموعه ریاست جمهوری.

National Security Agency (NSA) آژانس امنیت ملی آژانس وزارت دفاع مسئول علائم اطلاعاتی، امنیت ارتباطات مخابراتی، و کشف رمز.

National Security Council (NSC) شورای امنیت ملی واحدی در درون زیر مجموعه ریاست جمهوری که بموجب قانون ۱۹۴۷ امنیت ملی تأسیس گردید بمنظور ارائه توصیه به رئیس جمهور با توجه به جامعیت سیاستهای داخلی، خارجی، و نظامی مربوط به امنیت ملی.

National Security Policy سیاست امنیت ملی سلاحها و استراتژیهایی که ایالات متحده جهت تضمین امنیت و ادامه بقایش در شرایط نامطمئن، خطرناک و غالباً خصومت آمیز جهانی به آن اتکا دارد.

Nationalism ملی گرایی حالتی ذهنی که وفاداری اولیه را بجز در موضوعات عاطفی، به دولت – ملت می‌دهد.

Neomercatalism سوداگرایی جدید مداخله دولت در امور اقتصادی به منظور تقویت اقتصاد کشور بوسیله حفظ موازنه مازاد تجاری بعنوان انگیزه افزایش صادرات.

(NIS) New Independent States کشورهای جدید الاستقلال جمهوریهای سابق اتحاد جماهیر سوسیالیستی شوروی (USSR).

(NIEO) New International Economic Order نظم نوین اقتصادی بین المللی نهضتی میان کشورهای جهان سوم در سالهای ۱۹۷۰ که در صدد کسب نقش بیشتری در تدبیرآینده اقتصادی خودشان بودند و تعیین اینکه چه کسی توزیع ثروت جهان را اداره می‌کند و اینکه چگونه آنها گزینششان را بعمل می‌آورند.

(NICs) New Industrialized Countries کشورهای تازه صنعتی شده گروه کوچکی از میان کشورهای در حال رشد که به خاطر صادرات کالاهای ساخته شده پیشرفت سریعتری یافتند. عمده ترین در میان این گروه "ببرهای آسیائی"می‌باشند یعنی هنگ کنگ، سنگاپور، کره جنوبی و تایوان.

Nixon Doctrine دکترین نیکسون تعهد رئیس‌جمهور ریچارد نیکسون در ۱۹۷۰ به اینکه ایالات متحده کمک نظامی و اقتصادی برای دوستان و متحدانش فراهم می‌آورد اما آن کشورها را مسئول حفظ امنیت خودشان می‌شناسد.

Nomological Mode of Explanation حالت قانونی توضیح نوعی از توضیح و بیان که عبارات حقوقی را بکار می‌برد، مربوط کردن علت به معلول جهت بیان واقعه‌ای یا مجموعه‌ای از وقایع.

Nonaligned States کشورهای غیرمتعهد دولتهای جدیدالظهوری که مصمم به دنبال کردن راه بیطرفانه‌ای در جنگ سرد بودند.

(NTBs) Nontariff Barriers موانع غیر تعرفه‌ای مقررات حکومتی که تجارت بین المللی را کاهش داده یا از مسیر طبیعی خارج می‌سازد (مانند، مقررات بهداشتی و ایمنی و ایجاد محدودیت در خصوص کیفیت کالاهائی وارداتی.)

NSC 68 تذکاریه شماره ۶۸ شورای امنیت ملی تذکاریه‌ای بکلی سری که توسط شورای امنیت ملی در ۱۹۵۰ صادر شد که خواستار افزایش مخارج نظامی و حمله متقابل غیر نظامی علیه اتحاد شوروی بود شامل جنگ پنهانی اقتصادی، سیاسی و روانی بمنظور تحریک ناآرامی و آشوب در کشورهای بلوک شوروی.

Nuclear Non – Proliferation Regime رژیم عدم گسترش سلاحهای هسته‌ای سیستمی که بر محور معاهده ۱۹۶۸ عدم گسترش هسته‌ای بنا شده است، که درصدد متوقف ساختن گسترش سلاحهای هسته‌ای است. این رژیم به دولتهای هسته‌ای اجازه می‌دهدکه دانش خودشان را در مورد استفاده‌های مسالمت‌آمیز انرژی اتمی در اختیار دولتهای غیر هسته‌ای بگذارند ولی درهمانحال مانع از ذی سهم شدن آنان در دانش تولید سلاح محروم شوند.

NUTS/NUT ناتس / نات علامت اختصاری برای مفهوم برنامه‌ریزی استراتژیک ضد نیرو جهت گزینش هدف بهره‌برداری هسته‌ای یا تئوری بهره‌برداری هسته‌ای.

Open Door درهای باز سیاست ایالات متحده در قبال چین که توسط وزیر امور خارجه جان هی در ۱۸۹۹ اعلام شد که از رقابت آزاد برای تجارت با چین پشتیبانی کرد و مخالف تقسیم چین به مناطق نفوذ بود.

Paranoia سوء ظن شدید عارضه آشفتگی روانی عصبی که علامت مشخصه آن سوء ظن شدید، ترس،

و بی‌اعتمادی به دیگران است.

Peace Enforcemant اجرای صلح استفاده از نیروی نظامی ملل متحد جهت تحمیل فیصله اختلاف بر طرفهای یک اختلاف نظامی یا سیاسی.

Peace Keeping پاسداری صلح استفاده از نیروی نظامی ملل متحد جهت جدا نگهداشتن طرفهای یک اختلاف بمنظور جلوگیری از ادامه نبرد

Prepetual Election انتخابات پی در پی رأی گیری مستمر جهت تعیین موقع و محبوبیت رئیس جمهور نزد مردم آمریکا.

Plausible Denial انکار قابل قبول رسمی که به موجب آن رئیس جمهور از اقدامات پنهانی جاری یا در آستانه انجام مطلع نمی‌شود بدین منظور که وی از احتمال دردسر ناشی از آشکار گشتن عملیات مصون بماند.

Pluralism تکثرگرایی مدلی از سیاست گذاری عمومی که در آن شهروندان خود را در گروههائی سازمان می‌دهند تا بخاطر ارزشها و منافع مشترکشان، نزد حکومت خواسته‌هایشان را مطرح کنند، و رقابت گروهها با یکدیگر چگونگی اتخاذ تصمیمات سیاسی را بیان می‌دارد.

Policy Influentials متنفذان سیاسی کسانیکه درباره سیاست خارجی مطلع بوده و دسترسی به تصمیم‌گیرندگان دارند.

Policy Pattern الگوی سیاسی شیوه کلیت بخشیدن و توضیح کلی درباره قدرت و جهت سیاست خارجی.

(PACs) Political Action Committees کمیته های اقدام سیاسی شعبی از گروههای ذینفع و بازرگانانی که وجوه مبارزات انتخاباتی را برای احزاب سیاسی یا نامزدها فراهم می‌آورند.

Political Culture فرهنگ سیاسی ارزشها، شناختها، نظرات، آرمانهای سیاسی درباره جامعه یک کشور که مردم آن جامعه بطور مشترک بدان اعتقاد دارند.

Political Realism واقعگرائی سیاسی یک مکتب فکری در روابط بین المللی که معتقد است ساختار سیستم بین المللی متضمن توزیع قدرت میان دولتها است که عامل اولیه و تعیین کننده در رفتار سیاست خارجی دولتها می‌باشد. واقعگرایی سیاسی اختلاف و منازعه را بعنوان حالت طبیعی نگریسته و مصر است که دولت ملت‌ها باید برای حفظ منافعشان در پی قدرت باشند.

Polycenterism چندمرکز گرایی مفهومی که بیانگر وجود مراکز متعدد در سیستم بین المللی است که در آن قدرتهای درجه دوم قادر می‌شوند که روابط گوناگون را میان اعضای اتحادیه خود و هم با قدرتها درجه دوم دیگری که رسماً متعهد نسبت به خصم آنها می‌باشد برقرار سازند.

Pragmatism عمل گرائی خلق و خوئی روانی که مشخصه آن تعقیب راه حلهای منطقی و نتایج مسلم است بدون دخالت دادن احساسات و عواطف، و گاهی به قیمت اصول اخلاقی و معنوی.

Presidential Character منش ریاست جمهوری شیوه‌ای که رئیس جمهور خودش را با زندگی انطباق می‌دهد، بخصوص میزانی از فعالیت که باید مصروف شغلش گردد و درجه‌ای از رضایتمندی که از وظائف ریاست جمهوری حاصل می‌گردد.

Presidential Finding تصدیق ریاست جمهوری گواهی کردن رئیس جمهور به کنگره که اقدام پنهانی مورد تایید قوه اجرائی "برای منافع حیاتی ایالات متحده مهم است".

Presidential Subsystem زیرمجموعه ریاست جمهوری بخشی در داخل قوه مجریه که به سبب

اتکـای روزافـزون رؤسـای جمهـور بـه کارکنان انتصابی جهت مشورت و کمک در تدوین سیاستها و برنامه‌ها ایجاد شده است، که اغلب باعث بروز اختلافات بین نهاد ریاست جمهوری و بوروکراسی مستقر می‌شود.

Procedural Rationality عقلانیـت آئیـن کـاری ادراکـی از عقلانیـت کـه مبتنی بر اطلاع درست و سـنجش دقـیق همـه راههـای ممکن اقدام است، که تاکید دارد بر نظریه واقعگرائی سیاسی، و بر آنست که تمامی دولـتها بـه طـرق اساسـاً مشـابهی عمل می‌کنند. چون آنها گزینشی را اتخاذ می‌کنند که با بحداکثر رساندن سود، امنیت ملی شان را تقویت نماید.

Public Diplomacy دیپلماسـی عمومـی پخش و انتشار مرتب اطلاعات جهت نفوذ بر افکار عمومی، واژه‌ای مؤدبانه جهت تبلیغات.

Public Interest Groups گـروههای نفـع عمومـی سازمانهائی که در صدد نمایندگی و معرفی منافع جامعـه بعـنوان یـک کل می‌باشند و برای تحقق منافعی که غیر ملموس است می کوشند (مانند شهروندی عمومی رالف نیدر)

Rational Decision –Making Model مـدل تصـمیم گـیری عقلانی دیدگاهی که نتایج سیاست خارجـی را از رونـد فکـری مشخصی می‌نگرد که در آن شخصیتهای اصلی با دقت آنچه را بهترین است برای کشور برمی گزینند و تاکتیکهای مناسب بمنظور افزایش منافع ملی را انتخاب می‌کنند.

Reagan Doctrine دکتریـن ریگان وعده رئیس‌جمهور رونالد ریگان که ایالات متحده از شورشیان ضد کمونیستی که در پی برانداختن رژیمهای مارکسیست مورد حمایت شوروی باشند پشتیبانی خواهد کرد.

Realists واقـع‌گـرایان کسـانی که استدلال می‌کنند که توزیع قدرت در سیستم بین المللی، بیش از هر چـیز دیگـری، بـر چگونگـی اقـدام کشـورهای عضـو تأثـیر می‌گذارد، واقعگرایان بر اهمیت مقوله منبع خارجی در سیاست‌گذاری خارجی تاکید می‌ورزند.

Recissions قطـع بودجه مکانیسمی که بموجب آن رئیس جمهور، بشرط بررسی کنگره، می‌تواند با لغو دائمی مرجعیت اداره بودجه، وجوه را نگاه دارد.

Reprogramming تجدیـد بـرنامه مکانیسـم کنترلـی خـارج از قواعـد قانونـی که توسط کنگره و قوه اجرائـی جهـت انجام وضعیتهای فوق العاده پیش بینی نشده طرح گردیده که انتقال وجوه درداخل ردیف تخصیص یافته را از یک منظور به هدف دیگری اجازه می‌دهد.

Risky – Shift Phenomenon پدیـده انتقال مخاطره اثر بالقوه تصمیم گیری بوروکراتیک که در آن اعضـای گـروههای تصـمیم‌گیرنده، که نمی‌خواهند ترسو بنظر رسند، با بی پروائی بیشتر بطور جمعی اتخاذ تصمیم می‌کنند تا اینکه خودشان بطور فردی بخواهند چنین کنند.

Role Source Catagory مقولـه منـبع نقـش ایـن مقوله رفتاری معین و موصوف و از لحاظ حقوقی تأیـید شده در خصوص مشاغل تصمیم‌گیری دربردارد. این مقوله تاثیر مقام را در رفتار صاحب مقام مورد توجه قرار می‌دهد.

Role Theory نظـریه نقـش نظـری کـه مـی‌گوید مشاغلی که تصمیم‌گیرندگان در دست می‌گیرند نه خصوصیات فردی‌شان، بر رفتارو گزینشهایشان در وضع و اجرای سیاست خارجی نفوذ می‌گذارد.

Roosevelt Corollary تکملـهٔ روزولـت توسعه دکترین مونرو توسط رئیس‌جمهور تئودور روزولت که اسـتفاده از قدرت آمریکا، شامل نیروی نظامی را جهت مواجهه با انقلابات آمریکای لاتین و در آوردن امور اقتصادی نیمکره تحت کنترل ایالات متحده را توجیه کرد.

Sanctions تحریمات اقدامات حکومتی بمنظور ایراد محرومیت اقتصادی بر دولت یا جامعه مورد هدف با محدود ساختن یا قطع روابط اقتصادی عرفی که اغلب بعنوان جایگزینی در برابر نیروی نظامی بکار رفته است.

Satisficing قبول مصالحه آمیز رفتاری که تصمیم‌گیرندگان راضی می‌شوند به انتخاب جایگزینی که استانداردهای حداقل قابل قبول را برآورده سازد تا اینکه مستمراً در پی راه حلی با حداکثر مفیدیت و مزیت باشند.

Second–StrikeCapability قابلیت ایراد ضربه دوم توانائی نیروهای استراتژیک تهاجمی به تحمل ضربه اولیه نیروهای متجاوز و حفظ قابلیت برای پاسخ دادن با ضربه ثانوی مهلک.

SecondWorld جهان دوم اصطلاح مورد استفاده طی دوره جنگ سرد که مقصود از آن اتحاد شوروی، متحدانش و سایر کشورهای کمونیست بود، که مشخصه شان تعهد به روشهای اقتصاد برنامه ریزی بجای اتکا به نیروهای بازار بودکه عرضه و تقاضا را تعیین کنند.

Security Assistance کمک امنیتی برنامه‌ای از کمکهای بلاعوض و فروشهای نظامی خارجی بعلاوه وجوه حمایتی اقتصادی به قصد تامین طیف گسترده‌ای از هدفهای سیاسی ایالات متحده.

Security Dilemma معمای امنیتی دور باطل وضعیتی که در آن سلاحهای تدافعی تحصیل شده توسط یک کشور از نظر دولت خصم تهاجمی تلقی گشته و از اینروی موجب می‌گردد تا آن کشور نیز شروع به تجهیز "دفاع" خودش به نماید.

Selective Perception دریافت گزینشی تمایل فراگیر انسانی جهت جستجوی اطلاعات "راحت" که "جور باشد" با باورهای پیشین شخص و کنار گذاشتن یارد کردن اطلاعاتی که با آن باورها مغایر باشد.

(SIGINT) Signal Intelligence اطلاعات نشانه‌ای اطلاعات جمع‌آوری شده از ردیابی و تحلیل علائم مخابراتی، الکترونیک، و تله متری.

(SIOP) Signal Integrated Operational Plan طرح جامع عملیاتی طرح بکلی سری اصلی برای مبادرت به جنگ هسته‌ای که با تعیین هدفهای نظامی و غیر نظامی که باید مورد حمله قرار گیرد، دکترین استراتژیک را بمرحله عمل درمی‌آورد.

Single – Issue Groups گروههای تک موضوعی سازمانهای گروه ذینفع که در صدد تأثیر گذاشتن بر سیاست در حوزه های دقیقاً مشخصی (مانند کلوپ سی یرا) می‌باشد.

Societal Source Category مقوله منبع اجتماعی خصوصیات غیر حکومتی جامعه که بر روابطش با سایر کشورها تأثیر می‌گذارد، که از آن جمله جهت‌گیریهای ارزشی اصلی، میزان وحدت ملی، و درجه صنعتی شدن می‌باشند.

Society–Dominated System نظام جامعه مسلط نظامی سیاسی که مشخصه آن نفوذ موثر و قوی امور داخلی بر رفتار سیاست خارجی است (مثل ایالات متحده). در چنین نظامی توجه سیاست‌گذاران معطوف به منابع اجتماعی سیاست خارجی می‌شود.

Source Categories انواع مقولات منبع پنج نیروئی که بر سیاست خارجی یک کشور مؤثر هستند: (۱)محیط خارجی (جهانی)، (۲) محیط اجتماعی، (۳) تشکیلات حکومتی که در آن سیاست خارجی اتخاذ می‌شود، (۴) نقشی که سیاست‌گذاران بعهده می‌گیرند، (۵) خصوصیات فردی سیاست‌گذاران.

Sovereignty حاکمیت اصلی رکین در سیاست و حقوق بین الملل که تاکید بر اقتدار عالی دولت، غیر قابل نقض بودن سرزمین دولت، آزادی از دخالت دیگران دارد و اینکه دولت با اقتدار بر جمعیت خودش حکومت کند.

Stagflation رکود تورم آمیز اقتصاد راکد همراه با بالا رفتن بیکاری و تورم زیاد.

Strategic Arms Limitation Talks (SALT) گفتگوهای محدودیت سلاحهای استراتژیک (سالت) مذاکراتی که در ۱۹۶۹ آغاز شد که غرضش کاستن از مسابقه تسلیحاتی شوروی – آمریکا بود با محدود کردن تسلیحات استراتژیک تهاجمی. آن مذاکرات منجر به دو مجموعه از موافقتنامه‌ها گردید: موافقتنامه ۱۹۷۲ سالت – ۱ مربوط به محدود ساختن سلاحهای تهاجمی استراتژیک و معاهده موشکی ضد بالیستیک (ABM) ، و معاهده ۱۹۷۹ سالت –۲.

Strategic Arms Reduction Talks (START) گفتگوهای کاهش سلاحهای استراتژیک (استارت) مذاکراتی بمنظور تقلیل نیروهای استراتژیک ایالات متحده و اتحاد شوروی و جانشینانش. موافقتنامه‌های حاصله در ۱۹۹۱ و ۱۹۹۳ که صاحبان نیروی هسته‌ای را متعهد می‌سازد (شامل وارثان اتحاد شوروی سابق) که بطور قابل ملاحظه‌ای تعداد سلاحهای استراتژیک در زرادخانه‌شان را منهدم ساخته یا کاهش دهند.

Strategic Defense Initiative (SDI) ابتکار دفاع استراتژیک استراتژی‌ای آینده نگرانه دفاعی بر پایه موشک بالیستیک "دارای وجه غالب دفاعی" که در زمان دولت ریگان مطرح گردید. این طرح که همچنین بعنوان "جنگ ستارگان" معروف است، در پی استفاده از تکنولوژی فضا پایه جهت جلوگیری از ورود سلاحهای تهاجمی پرتاب شده بسوی ایالات متحده می‌باشد.

Strategic Trade تجارت استراتژیک شکلی از سیاست صنعتی که خواهان ایجاد مزیت نسبی در تجارت بین المللی است با متوجه ساختن سوبسیدهای حکومت بسوی صنایع خاص.

Super301 سوپر ۳۰۱ مقرره‌ای در قانون تجارت و رقابت عمومی ۱۹۹۸ که از رئیس جمهور می‌خواهد کشورهائی را که مبادرت به اقدامات تجاری ناعادلانه می‌نمایند تعیین کند، بدین منظور که مذاکرات با آنها جهت جبران اقداماتشان انجام گیرد یا اینکه مواجه با تلافی ایالات متحده شوند.

SustainableDvelopment توسعه پایدار مفهومی که این باور را در خود خلاصه می‌کند که جهان باید در جهت مدلی از توسعه اقتصادی برود که همچنین سیستمهای ظریف محیط زیستی را که بشریت برای حیاتش به آن متکی است حفظ نماید.

Tactical Nuclear Weapons سلاحهای هسته‌ای تاکتیکی سلاحهای هسته‌ای که بمنظور حمایت مستقیم از عملیات نبرد طرح ریزی شده است.

Terms of Trade نسبت تجاری نسبت قیمتهای صادرات به قیمتهای واردات

Theater High – Altitude Area Defense (THAAD) دفاع نبردگاه بسیار بالا (تاد) یک سیستم دفاعی مبتنی بر موشکهای بالیستیک زمین پایه و دریا پایه بمنظور مقابله با تهدیدات از دنیای جنوب.

Theater Nuclear Forces نیروهای هسته‌ای منطقه ای نیروهای هسته‌ای که بسوی تهدیدات منطقه‌ای نشانه رفته است تا تهدیدات جهانی.

Thrid World جهان سوم اصطلاح مورد استفاده طی دوره جنگ سرد به منظور مشخص کردن کشورهائی که نتوانسته اند از لحاظ اقتصادی یا از طرق دیگر ترقی نمایند به درجه و میزانی از توسعه اقتصادی که در اروپای غربی و آمریکا شمالی انجام یافته است، این کشورها شامل اغلب کشورهای آسیا، افریقا و آمریکای لاتین می‌باشند.

Total Quality Management (TQM) مدیریت کلاً کیفی فلسفه مدیریت بدون سلسله مراتب که توسط دبلیو. ادواردز دمینگ مشاور مدیریتی تبلیغ می‌شد که در مورد کاربردش در حکومت، می‌خواست که

حکومت بیشتر شبیه یک بنگاه بازرگانی عمل نماید

Triad of Strategic Weapons سه گانگی سلاحهای استراتژیک نیروئی متشکل از بمب افکنهای با خلبان و موشکهای بالیستیک قاره پیمای زمین و دریا پایه که ایالات متحده آنها را بعنوان وسیله بازدارندگی استراتژیک در اختیار داشت.

True Believers مومنان حقیقی پیوستگان به نهضتهای عظیم مذهبی، سیاسی یا ایدئولوژیک که با سایر افراد همفکر این نیاز مشترک را دارند که به رسالتی مهم پیوسته و خود را جهت پیشبرد آن فدا سازند.

Truman Doctrine دکترین ترومن گفته رئیس جمهور هاری ترومن که "سیاست ایالات متحده باید این باشد که از مقاومت ملتهای آزاد در برابر کوششهای اقلیت های مسلح یا فشارهای خارجی جهت انقیاد حمایت نماید".

Two- Step Flow Theory of Communication نظریه جریان دو مرحله ای ارتباطات فرضیه ای که معتقد است افکار مستقیماً از رسانه های جمعی به عموم مردم جریان نمی‌یابد، بلکه آنها نخست به رهبران سازنده افکار عمومی منتقل می‌شود و از طریق آنها به اعضای کمتر علاقمند و کمتر آگاه جامعه انتقال می‌یابد.

Unilateralism یکجانبه‌گرایی توسلبه اقدامات انفرادی درامور خارجی تا اقدام در هماهنگی با سایرین

Unipolar (Unipolarity) تک قطبی ساختار قدرت جهانی که در آن یک ملت از تفوق بی‌نظیری برخوردار است، صاحب توانائی نظامی و اقتصادی جهت دفاع یکجانبه از امنیت و حاکمیتش می‌باشد (مانند وضعیت ایالات متحده بعنوان" تنها ابرقدرت باقیمانده" در جهان بعد از جنگ سرد).

Unipolycentrism تک محوری چند گانه سیستمی جهانی که در آن اگرچه یک کشور از لحاظ نظامی محوریت دارد، سایر دولتها نیز صاحب قدرت سیاسی بخاطر ترکیبی از برتریهای نظامی و اقتصادی می‌باشند.

Unitary Actor بازیگر واحد دولت – ملت بعنوان یک هویت متجانس، تصمیم گیرنده واحد نگریسته می‌شود، بنا به این مفهوم همه سیاست‌گذاران روند عقلائی مشابهی را جهت انتخاب گزینش با حداکثر سودمندی بمنظور تعیین منافع و گزینش های ملی طی می‌کنند.

Unmanaged Policy Intitives اقدامات سیاسی نابسامان اثر بالقوه تصمیم‌گیری در سازمانهای بزرگ و پیچیده، که در آن خط مشی بطور موثر، در مرحله اجرائی تعیین می‌شود، بعضاً به بوروکراتها منفرداً فرصت داده می‌شود که ابتکارات و اقدامات یکجانبه ای اتخاذ کنند.

Uruguay Round دور اروگوئه هشتمین دور مذاکرات چند جانبه تجاری بمنظور کاهش تعرفه ها و حل مشکلات مربوطه در نظام گات و راجع به اصل دولت کامله الوداد. از سال ۱۹۸۶ آغاز گردید ولی تا اواخر ۱۹۹۳ تکمیل نشد، مذاکرات شامل مقرره ای است جهت جایگزین کردن گات با سازمان جدید تجارت جهانی (WTO).

U.S. and Foreign Commercial Service سرویس بازرگانی خارجی آمریکا، شاخه‌ای از وزارت بازرگانی که درصدد تقویت قابلیت بازرگانی آمریکا در خارج است با گرد آوردن کسانی که شرکتهای آمریکائی را تشویق به صادرات می‌کنند و کسانی که سروکار با خریداران محصولات آمریکائی دارند.

(VERs) Voluntary export restrictions محدودیتهای داوطلبانه صادرات تعیین سهمیه صادراتی توسط کشور صادرکننده در پی انجام مذاکرات که محدودیتهای کمّی را نسبت به برخی از محصولات برقرار کند تا ضرورتی به اقدام از جانب کشور وارد کننده نباشد.

War Powers Resolution قطعنامه اختیارات جنگ قانون مصوبه در ۱۹۷۳ بمنظور محدود کردن حق ریاست جمهوری در مبادرت به جنگ.

(WTO) World Trade Organization سازمانی بین‌المللی که توسط دور اروگوئه ایجاد شد تا جایگزین گات گردد، WTO در پی توسعه پوشش گات از محصولات، خدمات و شرایط تجاری خواهد بود و اقتدار وسیعتری در مورد حل مناقشات تجاری خواهد داشت.

Zero-Sum حاصل جمع صفر وضعیتی که در آن وقتی یک طرف می برد، طرف دیگر ضرورتاً می‌بازد.

In the Name of God

AMERICAN FOREIGN POLICY

Charles W. Kegley (jr.)

Evgene R. Wittkopf

Translated by:

Asghar Dastmalchi

The Institute for Political & International Studies